



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN RADIO Y TELEVISIÓN, ASÍ COMO EL USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

I. DENUNCIA. MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto presentó escrito de queja, mediante el cual denunció:

- La presunta difusión de **propaganda calumniosa** atribuible al **Partido Acción Nacional** derivado de la difusión de los promocionales denominados **PRE GOB CDMX CUENTO** identificados con los números de folio **RV00774-23 [versión televisión]** y **RA00915-23 [versión radio]**, ya que, a decir del quejoso de dicho promocional se desprenden imputaciones a un gobierno emanado de MORENA, pues se hace alusión a diversas problemáticas sociales en la Ciudad de México, la cual es gobernada por MORENA, se utilizan los colores oficiales de su representado con la finalidad de generar una percepción falsa ante la ciudadanía sobre los resultados de la gestión de los gobiernos emanados de dicho instituto político, lo cual genera una ventaja indebida a favor del partido denunciado en menoscabo de MORENA y de la contienda electoral.

Así como el presunto uso indebido de la pauta, ya que, a decir del quejoso en el periodo de precampaña electoral los mensajes que transmiten los partidos deben difundir información acerca de sus procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular y, con los referidos promocionales, el Partido Acción Nacional está utilizando su prerrogativa con la finalidad de emitir un spot cuyos mensajes no tienen relación alguna con su proceso interno de precampañas en la Ciudad de México.

Por tal motivo, solicitó *DICTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LAS QUE ORDENE LA SUSPENSIÓN DEL SPOT DENOMINADO "PRE GOB CDMX*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

CUENTO” pautado por el PAN, en el actual periodo de precampaña, por lo cual se solicita se ordene la suspensión de la difusión del spot denunciado.

Así como para efecto de que, EN TUTELA PREVENTIVA se ordena al partido denunciado SE ABSTENGA DE INCORPORAR CALUMNIAS EN SUS SPOTS PARA RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2023-2024 EN LA CIUDAD DE MÉXICO y a nivel nacional.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. Mediante proveído de diez de noviembre del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023**.

En dicho proveído, se determinó la admisión del asunto, y se reservó lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, así como de los vínculos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

También se ordenó la glosa del reporte de vigencia de materiales, respecto de los promocionales pautados por el partido denunciado, materia del presente procedimiento, emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

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

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión en radio y televisión de material con contenido presuntamente calumnioso, pautado por el Partido Acción Nacional, así como el presunto uso indebido de la pauta, ya que, a decir del quejoso, el contenido de dichos promocionales no es acorde a los promocionales que se deben difundir durante las precampañas

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA. MORENA denuncia la difusión de propaganda calumniosa, así como el uso indebido de la pauta, atribuible al **Partido Acción Nacional** derivado de la difusión de los promocionales denominados **PRE GOB CDMX CUENTO** identificados con los números de folio **RV00774-23 [versión televisión]** y **RA00915-23 [versión radio]**.

Ya que, a juicio del quejoso, dicho promocional realiza imputaciones a un gobierno emanado de MORENA con la finalidad de generar una percepción falsa ante la ciudadanía sobre los resultados de la gestión de los gobiernos emanados de dicho instituto político, lo cual genera una ventaja indebida a favor del partido denunciado en menoscabo de MORENA y de la contienda electoral.

Aunado a que el contenido de dichos promocionales no es acorde al contenido que se debe difundir durante las precampañas.

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por MORENA.

¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

1. 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 por 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. 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 ELECTRÓNICOS SEÑALADOS.

3. Inspección, del spot denominado "PRE GOB CDMX CUENTO" el cual puede ser visualizado en las siguientes URL:

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00774-23.mp4>

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00915-23.mp3>

4. Instrumental de actuaciones. Que consiste 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 mi representado, así como al interés público, en tanto acrediten los hechos referidos en la presente queja.

5. 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 de su representado.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. Documental pública. Consistente en acta circunstanciada instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional identificado como **PRE GOB CDMX CUENTO** identificados con los números de folio **RV00774-23 [versión televisión]** y **RA00915-23 [versión radio]**.

2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado (en ambas versiones), del que se advierte lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

RV00774-23 [versión televisión]



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



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 10/11/2023 al 10/11/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 10/11/2023 13:05:21

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV00774-23	PRE GOB CDMX CUENTO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	09/11/2023	15/11/2023

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

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

RA00915-23 [versión radio]



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



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 10/11/2023 al 10/11/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 10/11/2023 13:06:27

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00915-23	PRE GOB CDMX CUENTO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	09/11/2023	15/11/2023

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

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende la siguiente información relevante:

- ❖ El promocional denunciado, identificado como **PRE GOB CDMX CUENTO** con los números de folio **RV00774-23 [versión televisión]** y **RA00915-23 [versión radio]** fue pautado por el Partido Acción Nacional, para la precampaña local en la Ciudad de México.
- ❖ El promocional denunciado se encuentra pautado para difundirse entre el 9 y el 15 de noviembre del año en curso, en la Ciudad de México.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

aparición del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

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

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. Marco Normativo

a) Propaganda de precampaña

El artículo 41, párrafo tercero, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de la ciudadanía, 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

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

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

Asimismo, el párrafo 4 del propio artículo establece que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos/as 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

militantes y las y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las y los precandidatos a una candidatura se dirigen a las y los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

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

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

b) Libertad de expresión

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

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

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

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.

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-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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 que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

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

Por lo tanto, en el debate democrático, es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de 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 expuestos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

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

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

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

c) Calumnia

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁸.

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral⁹, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o 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)**¹⁰, pues sólo

⁸ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

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

¹⁰ También conocido en la doctrina como "*animus injuriandi*". El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹¹.

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

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

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de

¹¹ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹².

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

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

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

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo**¹⁴.

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

¹³ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

¹⁴ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

2. Análisis del caso concreto.

a) Material denunciado

PRE GOB CDMX CUENTO
RV00774-23
[versión televisión]

Imágenes representativas

 <p>Aquí en la Ciudad de México</p>	 <p>¿No sientes que vivimos como en un cuento?</p>
 <p>Dicen que ahora sí van a arreglar el metro</p>	 <p>pero cada día está peor</p>
 <p>pero tú cada día tienes menos agua por las fugas</p>	 <p>SE LES VA A ACABAR EL CUENTO</p>
 <p>¡SÉ PARTE DE LA SOLUCIÓN!</p>	 <p>Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del Partido Acción Nacional</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

El contenido del audio es el siguiente:

Voz masculina: Aquí en la Ciudad de México ¿no sientes que vivimos como en un cuento? Dicen que ahora sí van a arreglar el Metro, pero cada día está peor. Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas. Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Sé parte de la solución! PAN. Ciudad de México.

PRE GOB CDMX CUENTO

RA00915-23

[versión radio]

El contenido del audio es el siguiente:

Voz masculina: Aquí en la Ciudad de México ¿no sientes que vivimos como en un cuento? Dicen que ahora sí van a arreglar el Metro, pero cada día está peor. Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas. Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Sé parte de la solución! PAN. Ciudad de México.

Voz masculina en off: Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del PAN.

- ❖ En el promocional de televisión se aprecia una imagen caricaturizada en la que se advierte el ángel de la independencia y las letras CUENTOS DE LA CDMX, VOL 1, y diversas imágenes del metro, de una avenida con transporte público y de una fuga de agua mientras, una voz masculina refiere *"Aquí en la Ciudad de México ¿no sientes que vivimos como en un cuento? Dicen que ahora sí van a arreglar el Metro, pero cada día está peor. Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas. Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento."*

Posteriormente se advierten una toma del ángel de la independencia y una toma de bellas artes, sobre la primera toma aparece con letras blancas NUESTRA CIUDAD y sobre la segunda toma NOS NECESITA, ¡SÉ PARTE DE LA SOLUCIÓN!, y, en ambas tomas aparece, Acción XCDMX y el emblema del partido denunciado, mientras una voz masculina refiere *Nuestra ciudad nos necesita. ¡Sé parte de la solución!*

Finalmente aparece una toma del ángel de la independencia, sobre la cual aparece Acción XCDMX, Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

Partido Acción Nacional y el emblema del partido denunciado, mientras una voz masculina refiere *PAN. Ciudad de México*.

- El promocional de radio tiene una diferencia con el material descrito previamente, ya que al final un Voz masculina *en off* refiere “Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del PAN.”

b) Decisión

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 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; 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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 respecto de lo que, desde su perspectiva, se trata de problemáticas actualmente en la Ciudad de México -transporte y servicio de agua- **sin que de las frases que componen el spot denunciado o de las imágenes que lo integran** se aprecie, de manera clara, la imputación de hechos o delitos falsos que sirva de base para la emisión de medidas cautelares.

Lo anterior, pues si bien el material denunciado contiene las siguientes frases *...Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas. Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Sé parte de la solución! PAN. Ciudad de México...* de dichas frases y de las imágenes que componen el promocional denunciado, no se desprende bajo la apariencia del buen derecho, la imputación de hechos o delitos falsos hacia persona alguna.

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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.¹⁵

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, que si bien puede parecer chocante o una crítica al estado que guardan algunos servicios en la Ciudad de México, en su conjunto, las frases e imágenes que conforman el material denunciado conforme a las líneas normativas y jurisdiccionales establecidas con antelación, no se advierten elementos a partir de los cuales se pueda concluir, que se actualiza la figura jurídica de la calumnia.

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

¹⁵ 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-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

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

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

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje se vive en 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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

aparición 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 el transporte público y la problemática del agua 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, 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Al respecto, cabe resaltar también que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁶ **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.

¹⁶ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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 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 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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Así las cosas, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-20/2018, consideró *que las manifestaciones explícitas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña; por lo que al ser analizadas en su contexto se debe verificar si de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita 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.***

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el mensaje contenido en el spot denunciado y, concretamente, las frases y elementos que lo componen, se encuentran dentro de los parámetros establecidos para difundir este tipo de publicidad dentro de la etapa de precampañas, puesto que no involucran alguna prohibición constitucional o legal, ni tampoco se advierte bajo la apariencia del buen derecho que su difusión tenga **un impacto real o que ponga en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.**

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

Por el contrario, se trata de un mensaje de índole genérica, que transmite la postura de un partido político en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general como es el estado de los servicios en la Ciudad de México, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Al respecto, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

Por lo que, la emisión de una opinión sobre el estado que guardan algunos servicios en la Ciudad de México, no se encuentra prohibida.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado¹⁷ 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.¹⁸ Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación,¹⁹ 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.²⁰

¹⁷ Ver SUP-REP-146/2017

¹⁸ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

¹⁹ 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

²⁰ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura vertida por el Partido Acción Nacional respecto de diversos servicios en la Ciudad de México.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de la visión que tiene el partido denunciado sobre diversos servicios, los cuales son de interés general, al relacionarse con temas como el metro y el servicio de agua.

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

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el promocional denunciado y, concretamente, las frases y elementos que los componen **son de naturaleza política y de índole genérica** en tanto versan respecto de la postura y del mensaje que emite un partido político nacional, en el contexto del debate político, acerca de temas de interés general, como lo son servicios públicos en la Ciudad de México, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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:

- ...
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 aplicables²¹.*
 35. *El uso de esta prerrogativa se debe satisfacer de manera permanente²². 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 transmitidos²³.*
 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 público²⁴. 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, intercampana o campaña)²⁵.*
 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 corresponder²⁶. Así, entre otros supuestos, pueden emplearlos para la difusión de propaganda política o de sus procesos de selección interna de candidaturas²⁷.*
 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.²⁸*
 40. *La propaganda electoral ha sido identificada con su objetivo principal que es el de*

²¹ 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.

²² Artículo 159 de la Ley Electoral.

²³ Artículos 7, párrafo segundo, de la Constitución y 37 del Reglamento de Radio y TV.

²⁴ Artículo 6, párrafo primero, de la Constitución y 247.1 de la Ley Electoral.

²⁵ Véase la sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-575/2015.

²⁶ Artículo 168.4 de la Ley Electoral y 13.1 del Reglamento de Radio y TV.

²⁷ Artículos 226. 4 de la Ley Electoral y 7.1 del Reglamento de Radio y TV.

²⁸ 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-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

*emplear distintos mecanismos o herramientas para posicionar o presentar ante la ciudadanía a partidos políticos y candidaturas registradas; sin embargo, la Sala Superior también la ha ligado con la **etapa de precampaña**²⁹, 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 involucrados³⁰.*
- 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**³¹.*
- 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.

C. Medidas cautelares en su vertiente de Tutela Preventiva

²⁹ Véanse las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-158/2017 y SUP-REP-26/2018.

³⁰ 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.

³¹ 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-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

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 **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de la difusión del promocional denominado **PRE GOB CDMX CUENTO** identificados con los números de folio **RV00774-23 [versión televisión]**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-265/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

y **RA00915-23 [versión radio]**, pautados por el Partido Acción Nacional, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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