



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PROMOCIÓN PERSONALIZADA DEL CITADO SERVIDOR PÚBLICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023

Ciudad de México, a dieciséis de diciembre de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES

I. Denuncia. El doce de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció:

- El presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al Partido Verde Ecologista de México y a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, por la difusión de los promocionales de televisión denominados **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES** con folio RV00691-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V2**, con folio RV00733-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V3**, con folio RV00762-23, estos para el periodo ordinario; así como **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED**, con folio RV00839-23, para la etapa de precampaña federal.

Lo anterior, toda vez que, en dichos spots, se visualiza la imagen y se escucha el nombre de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, lo que podría constituir **promoción personalizada**, ya que desde la perspectiva del quejoso, se realiza con el fin de promover de manera indebida a un servidor público como es el caso del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo cual evidentemente ocasiona una vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica, aunado al hecho de que ha venido realizado diversas expresiones en las que pretende promover a dicho partido político destacando cualidades y atributos frente a la ciudadanía, lo que además, podría implicar **actos anticipados de campaña y fraude a la ley**.

Por lo que solicita la suspensión de la difusión de los promocionales denunciados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

Y en tutela preventiva, se *exhorte a los denunciados, se abstengan de seguir realizando propaganda personalizada, con la que puedan afectar de manera directa los procesos electorales, así como los propios principios, de legalidad y equidad, y con ello obtener una ventaja sobre otras fuerzas políticas y candidatos.*

II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. El día trece siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:

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

III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el supuesto **uso indebido de la pauta**, derivado de la difusión de diversos promocionales de televisión y radio, pautado por el Partido Verde Ecologista de México, para el periodo ordinario y para el periodo de precampaña federal.

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció al Partido Verde Ecologista de México y a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, por el presunto uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña y promoción personalizada, derivado de la transmisión de promocionales de televisión.

Lo anterior, en virtud de que, en dichos spots, se visualiza la imagen y se escucha el nombre de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, lo que podría constituir **promoción personalizada**, ya que desde la perspectiva del quejoso, se realiza con el fin de promover de manera indebida a un servidor público como es el caso del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo cual evidentemente ocasiona una vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica, aunado al hecho de que ha venido realizado diversas expresiones en las que pretende promover a dicho partido político destacando cualidades y atributos frente a la ciudadanía, lo que además, podría implicar **actos anticipados de campaña y fraude a la ley**.

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

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE



**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

1. Documental pública, consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, del material denunciado, así como de los impactos que tendrá el mismo.

2. Instrumental de actuaciones,

3.- Presuncional en su doble aspecto legal y humana.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, alojados en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral.

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

EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES

No	Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PVEM	RV00691-23	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
2	PVEM	RV00691-23	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	22/10/2023	02/11/2023
3	PVEM	RV00691-23	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	21/10/2023	01/11/2023
4	PVEM	RV00691-23	CAMPECHE	ORDINARIO	22/10/2023	02/11/2023
5	PVEM	RV00691-23	COAHUILA	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
6	PVEM	RV00691-23	COLIMA	ORDINARIO	25/10/2023	28/10/2023
7	PVEM	RV00691-23	CHIAPAS	ORDINARIO	26/10/2023	30/10/2023
8	PVEM	RV00691-23	CHIHUAHUA	ORDINARIO	22/10/2023	02/11/2023
9	PVEM	RV00691-23	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
10	PVEM	RV00691-23	DURANGO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
11	PVEM	RV00691-23	GUANAJUATO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
12	PVEM	RV00691-23	GUERRERO	ORDINARIO	25/10/2023	28/10/2023
13	PVEM	RV00691-23	HIDALGO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
14	PVEM	RV00691-23	JALISCO	ORDINARIO	22/10/2023	02/11/2023
15	PVEM	RV00691-23	MEXICO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
16	PVEM	RV00691-23	MICHOACAN	ORDINARIO	26/10/2023	30/10/2023
17	PVEM	RV00691-23	MORELOS	ORDINARIO	25/10/2023	28/10/2023
18	PVEM	RV00691-23	NAYARIT	ORDINARIO	26/10/2023	30/10/2023
19	PVEM	RV00691-23	NUEVO LEON	ORDINARIO	20/10/2023	01/11/2023
20	PVEM	RV00691-23	OAXACA	ORDINARIO	24/10/2023	27/10/2023
21	PVEM	RV00691-23	PUEBLA	ORDINARIO	25/10/2023	28/10/2023
22	PVEM	RV00691-23	QUERETARO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

No	Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
23	PVEM	RV00691-23	QUINTANA ROO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
24	PVEM	RV00691-23	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
25	PVEM	RV00691-23	SINALOA	ORDINARIO	22/10/2023	02/11/2023
26	PVEM	RV00691-23	SONORA	ORDINARIO	25/10/2023	28/10/2023
27	PVEM	RV00691-23	TABASCO	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
28	PVEM	RV00691-23	TAMAULIPAS	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
29	PVEM	RV00691-23	TLAXCALA	ORDINARIO	26/10/2023	28/10/2023
30	PVEM	RV00691-23	VERACRUZ	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
31	PVEM	RV00691-23	YUCATAN	ORDINARIO	20/10/2023	02/11/2023
32	PVEM	RV00691-23	ZACATECAS	ORDINARIO	25/10/2023	28/10/2023

EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V2

No	Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PVEM	RV00733-23	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
2	PVEM	RV00733-23	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
3	PVEM	RV00733-23	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	04/11/2023	04/11/2023
4	PVEM	RV00733-23	CAMPECHE	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
5	PVEM	RV00733-23	COAHUILA	ORDINARIO	03/11/2023	05/11/2023
6	PVEM	RV00733-23	COLIMA	ORDINARIO	04/11/2023	07/11/2023
7	PVEM	RV00733-23	CHIAPAS	ORDINARIO	07/11/2023	09/11/2023
8	PVEM	RV00733-23	CHIHUAHUA	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
9	PVEM	RV00733-23	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	03/11/2023	18/11/2023
10	PVEM	RV00733-23	DURANGO	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
11	PVEM	RV00733-23	GUANAJUATO	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
12	PVEM	RV00733-23	GUERRERO	ORDINARIO	09/11/2023	09/11/2023
13	PVEM	RV00733-23	HIDALGO	ORDINARIO	03/11/2023	05/11/2023
14	PVEM	RV00733-23	JALISCO	ORDINARIO	03/11/2023	04/11/2023
15	PVEM	RV00733-23	MEXICO	ORDINARIO	03/11/2023	05/11/2023
16	PVEM	RV00733-23	MICHOACAN	ORDINARIO	06/11/2023	09/11/2023
17	PVEM	RV00733-23	MORELOS	ORDINARIO	03/11/2023	03/11/2023
18	PVEM	RV00733-23	NAYARIT	ORDINARIO	06/11/2023	09/11/2023
19	PVEM	RV00733-23	NUEVO LEON	ORDINARIO	09/11/2023	09/11/2023
20	PVEM	RV00733-23	OAXACA	ORDINARIO	04/11/2023	07/11/2023
21	PVEM	RV00733-23	PUEBLA	ORDINARIO	04/11/2023	07/11/2023
22	PVEM	RV00733-23	QUERETARO	ORDINARIO	03/11/2023	05/11/2023
23	PVEM	RV00733-23	QUINTANA ROO	ORDINARIO	03/11/2023	05/11/2023
24	PVEM	RV00733-23	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	03/11/2023	04/11/2023
25	PVEM	RV00733-23	SINALOA	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
26	PVEM	RV00733-23	SONORA	ORDINARIO	04/11/2023	07/11/2023
27	PVEM	RV00733-23	TABASCO	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
28	PVEM	RV00733-23	TAMAULIPAS	ORDINARIO	03/11/2023	09/11/2023
29	PVEM	RV00733-23	TLAXCALA	ORDINARIO	06/11/2023	08/11/2023
30	PVEM	RV00733-23	VERACRUZ	ORDINARIO	03/11/2023	05/11/2023
31	PVEM	RV00733-23	YUCATAN	ORDINARIO	03/11/2023	04/11/2023
32	PVEM	RV00733-23	ZACATECAS	ORDINARIO	06/11/2023	09/11/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023

EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V3

No	Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PVEM	RV00762-23	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	10/11/2023	18/11/2023
2	PVEM	RV00762-23	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
3	PVEM	RV00762-23	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	10/11/2023	14/11/2023
4	PVEM	RV00762-23	CAMPECHE	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
5	PVEM	RV00762-23	COAHUILA	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
6	PVEM	RV00762-23	COLIMA	ORDINARIO	14/11/2023	18/11/2023
7	PVEM	RV00762-23	CHIAPAS	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
8	PVEM	RV00762-23	CHIHUAHUA	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
9	PVEM	RV00762-23	DURANGO	ORDINARIO	10/11/2023	18/11/2023
10	PVEM	RV00762-23	GUANAJUATO	ORDINARIO	10/11/2023	18/11/2023
11	PVEM	RV00762-23	GUERRERO	ORDINARIO	10/11/2023	13/11/2023
12	PVEM	RV00762-23	HIDALGO	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
13	PVEM	RV00762-23	MEXICO	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
14	PVEM	RV00762-23	MICHOACAN	ORDINARIO	17/11/2023	19/11/2023
15	PVEM	RV00762-23	MORELOS	ORDINARIO	10/11/2023	14/11/2023
16	PVEM	RV00762-23	NAYARIT	ORDINARIO	17/11/2023	19/11/2023
17	PVEM	RV00762-23	NUEVO LEON	ORDINARIO	10/11/2023	13/11/2023
18	PVEM	RV00762-23	OAXACA	ORDINARIO	15/11/2023	19/11/2023
19	PVEM	RV00762-23	PUEBLA	ORDINARIO	14/11/2023	18/11/2023
20	PVEM	RV00762-23	QUERETARO	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
21	PVEM	RV00762-23	QUINTANA ROO	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
22	PVEM	RV00762-23	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	11/11/2023	18/11/2023
23	PVEM	RV00762-23	SINALOA	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
24	PVEM	RV00762-23	SONORA	ORDINARIO	14/11/2023	18/11/2023
25	PVEM	RV00762-23	TABASCO	ORDINARIO	10/11/2023	14/11/2023
26	PVEM	RV00762-23	TAMAULIPAS	ORDINARIO	10/11/2023	18/11/2023
27	PVEM	RV00762-23	TLAXCALA	ORDINARIO	17/11/2023	19/11/2023
28	PVEM	RV00762-23	VERACRUZ	ORDINARIO	10/11/2023	19/11/2023
29	PVEM	RV00762-23	ZACATECAS	ORDINARIO	18/11/2023	19/11/2023

EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED

No	Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PVEM	RV00839-23	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	04/12/2023
2	PVEM	RV00839-23	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA FEDERAL	05/12/2023	20/12/2023
3	PVEM	RV00839-23	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
4	PVEM	RV00839-23	BAJA CALIFORNIA SUR	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
5	PVEM	RV00839-23	CAMPECHE	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
6	PVEM	RV00839-23	COAHUILA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
7	PVEM	RV00839-23	COLIMA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
8	PVEM	RV00839-23	CHIAPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
9	PVEM	RV00839-23	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	11/12/2023
10	PVEM	RV00839-23	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	12/12/2023	16/12/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023

No	Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
11	PVEM	RV00839-23	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
12	PVEM	RV00839-23	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
13	PVEM	RV00839-23	DURANGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	01/12/2023
14	PVEM	RV00839-23	DURANGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	02/12/2023	20/12/2023
15	PVEM	RV00839-23	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	24/11/2023
16	PVEM	RV00839-23	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	25/11/2023	16/12/2023
17	PVEM	RV00839-23	GUERRERO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
18	PVEM	RV00839-23	HIDALGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
19	PVEM	RV00839-23	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
20	PVEM	RV00839-23	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
21	PVEM	RV00839-23	MICHOACAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
22	PVEM	RV00839-23	MORELOS	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	24/11/2023
23	PVEM	RV00839-23	MORELOS	PRECAMPAÑA FEDERAL	25/11/2023	20/12/2023
24	PVEM	RV00839-23	NAYARIT	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
25	PVEM	RV00839-23	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	12/12/2023
26	PVEM	RV00839-23	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	13/12/2023	20/12/2023
27	PVEM	RV00839-23	OAXACA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
28	PVEM	RV00839-23	PUEBLA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
29	PVEM	RV00839-23	QUERETARO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
30	PVEM	RV00839-23	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
31	PVEM	RV00839-23	SAN LUIS POTOSI	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
32	PVEM	RV00839-23	SINALOA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
33	PVEM	RV00839-23	SONORA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
34	PVEM	RV00839-23	TABASCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
35	PVEM	RV00839-23	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
36	PVEM	RV00839-23	TLAXCALA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
37	PVEM	RV00839-23	VERACRUZ	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023
38	PVEM	RV00839-23	YUCATAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	20/12/2023
39	PVEM	RV00839-23	ZACATECAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	16/12/2023

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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



**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

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

- Los promocionales denominados **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES** con folio RV00691-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V2**, con folio RV00733-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V3**, con folio RV00762-23; fueron pautados por el Partido Verde Ecologista de México para su difusión en la pauta ordinaria.
- De conformidad con la información del recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión los promocionales antes precisados, pautados por el Partido Verde Ecologista de México, **concluyeron su vigencia**, por lo que actualmente no se está difundiendo.
- El promocional denominado **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED**, con folio RV00839-23, fue pautado por el Partido Verde Ecologista de México para su difusión en la etapa de precampaña federal.
- De conformidad con la información del recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión el promocional antes precisado **concluyó su vigencia**, en las siguientes entidades; por lo que actualmente no se está difundiendo:

No	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	04/12/2023
2	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	11/12/2023
3	DURANGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	01/12/2023
4	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	24/11/2023
5	MORELOS	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	24/11/2023
6	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	20/11/2023	12/12/2023

- El resto concluye su difusión entre el dieciséis y el veinte de diciembre del presente año.
- Es un hecho público y notorio que el veinte de noviembre de dos mil veintitrés, inició el periodo de precampañas para la elección federal.²

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS**



CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.³

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

a) Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

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

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de 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, la Base II del propio precepto constitucional señala que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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



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

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

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

b) Clasificación de la propaganda

La legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación, entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior determinó que la propaganda **política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).



Por otro lado, la propaganda **electoral**, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, **así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular**, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues deben analizarse cuestiones como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), el material (contenido o fraseo del mensaje) y el temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo y en este caso, la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones para establecer si la verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al respecto, la jurisprudencia 37/2010, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior



ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior, ha concluido que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, entonces es válido concluir, que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;
- b) **La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados/as;**
- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.



En este sentido, se puede decir que la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

c) Propaganda de precampaña.

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

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

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, las y los precandidatos y las y los candidatos 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 precandidatas 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 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 precandidatas o 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 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 precandidato o precandidata 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, 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.

d) Actos anticipados de campaña.

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

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

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

Artículo 242.

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

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



Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

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

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:⁴

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

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

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de

⁴ SUP-JRC-228/2016



Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

Asimismo, sirve de apoyo el criterio sostenido en la Jurisprudencia 2/2023 cuyo rubro y texto es el siguiente:

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

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

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

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



II. ACTOS CONSUMADOS

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, respecto de los promocionales **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES** con folio RV00691-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V2**, con folio RV00733-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V3**, con folio RV00762-23, estos para el periodo ordinario; así como **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED**, con folio RV00839-23, para la etapa de precampaña federal, pautado para las entidades de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Morelos, toda vez que, de conformidad con la información en autos, su vigencia concluyó conforme a lo siguiente

Promocional	Vigencia
EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES Folio RV00691-23	Entre el 27 de octubre y el 02 de noviembre de 2023
EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V2 Folio RV00733-23	Entre el 03 y el 18 de noviembre de 2023
EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V3 Folio RV00762-23	Entre el 13 y el 19 de noviembre de 2023
EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED Folio RV00839-23	Entre el 24 de noviembre y el 12 de diciembre de 2023

Por tanto, conforme con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados e irreparables.

En ese sentido, toda vez que no se cuenta con elementos que permitan suponer que la difusión continúa o se pretende retransmitir, se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, los actos denunciados se han consumado, siendo que este órgano colegiado no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un hecho que actualmente ya no está sucediendo, o bien, respecto del cual no se cuenta con elementos que indiquen, con suficientes grado de probabilidad, que van a ocurrir o a presentarse.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual, no sería posible



**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

En conclusión, de la información que obra en autos, se advierte que, si bien los promocionales denunciados sí fueron difundidos, lo cierto es que al momento en que se emite el presente acuerdo la difusión ya no se realiza, por lo que efectivamente se está en presencia de actos consumados y, por tanto, la determinación de este órgano colegiado debe ser en el sentido de declarar la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido Acción Nacional.

III. CONTENIDO DEL MATERIAL VIGENTE

El contenido del promocional denunciado que aún se encuentra vigente, es el siguiente:

"EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED" RV00839-23 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz en off hombre:</p> <p>Con los votos de los diputados federales y senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los diputados del Verde votan para otorgar recursos suficientes para la pensión universal de adultos mayores</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4t también es Verde.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023

"EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED" RV00839-23 [versión televisión]		
Imágenes representativas		Audio
		Partido Verde.
		
		
		

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

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

Conclusión

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional, solicitó como medida cautelar la suspensión de la difusión del promocional denunciado, ya que, desde su perspectiva, podría constituir **promoción personalizada**, puesto que el spot se realiza con el fin de promover de manera indebida a un servidor público como es el caso del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador; lo que además, podría implicar **actos anticipados de campaña y fraude a la ley**.

En principio, es importante destacar que esta Comisión, durante la Quincuagésima Cuarta Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el siete de noviembre



**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

de dos mil veintitrés, emitió el acuerdo ACQyD-INE-258/2023, en el que consideró que los promocionales **"VERDE CDMX PROG SOC"** con folios RV00782-23 [televisión] y RA00924-23 [radio], para la pauta local de la Ciudad de México; **"VERDE JALISCO PROG SOC"**, con folios RV00780-23 [televisión] y RA00922-23 [radio], para la pauta local de Jalisco, y **"VERDE YUC PROG SOC"** y **"VERDE YUCATÁN PROG SOC"**, con folios RV00779-23 [televisión] y RA00920-23 [radio], cuyo contenido es similar al que ahora se denuncia, bajo la apariencia del buen derecho, se ajustaba a la pauta de precampaña, al resultar de naturaleza política y de contenido genérico; ya que, desde una óptica preliminar, consideró que difundía la ideología y posicionamiento político del partido emisor; lo que, desde una perspectiva preliminar, se encontraba amparado por la libertad de expresión

Bajo este escenario, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera oportuno y conforme a derecho, sostener su postura, respecto de la clasificación de propaganda genérica, adoptada en el acuerdo ACQyD-INE-258/2023, como tamiz para analizar el promocional objeto de estudio en el presente acuerdo, ya que guarda estrecha relación y gran similitud con el estudiado en el referido acuerdo como se advierte a continuación:

<p>RV00782-23 y RA00924-23 "VERDE CDMX PROG SOC"</p> <p>RV00780-23 y RA00924-23 "VERDE JALISCO PROG SOC"</p> <p>RV00779-23 y RA00920-23 "VERDE YUC PROG SOC"</p>	<p>RV00839-23 "EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED"</p>
<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde...</p>	<p>Voz hombre: Con los votos de los diputados federales y senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los diputados del Verde votan para otorgar recursos suficientes para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4t también es Verde.</p> <p>Partido Verde.</p>

Como se advierte, tanto en los spots **"VERDE CDMX PROG SOC"**, **"VERDE JALISCO PROG SOC"** y **"VERDE YUC PROG SOC"**, mismos que ya fueron objeto de pronunciamiento por esta Comisión de Quejas y Denuncias, como en el material que se denuncia en el expediente en el que se emite pronunciamiento, se hace



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

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el spot **es de naturaleza política y de contenido genérico**, por lo que no existe base para ordenar la suspensión de su difusión en televisión, toda vez que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra amparado por la libertad de expresión.

En principio, es importante referir que, tal y como se precisó en el acuerdo ACQyD-INE-258/2023, 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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

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

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

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

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el mensaje contenido en 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 mensajes de naturaleza política y de índole genérica, porque transmiten de la postura de un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general como es el actuar de sus legisladores y legisladoras, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la finalidad de promover la participación del pueblo



en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.⁵

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.**⁶

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 sobre el actuar legislativo del partido emisor de los mensajes, no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

⁵ Véase SUP-REP-18/2016

⁶ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



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

Asimismo, la Sala Superior ha considerado⁷ 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.⁸ Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación,⁹ 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.¹⁰

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

⁷ Ver SUP-REP-146/2017

⁸ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

⁹ 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

¹⁰ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023

dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023

también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general.

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

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

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

Al efecto, conviene citar lo resuelto por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-5/2021, en el que determinó la inexistencia de las infracciones consistentes en la realización de actos anticipados de campaña, utilización indebida de programas sociales y el uso indebido de la pauta atribuibles al instituto político MORENA, derivado de la difusión del promocional denominado VACUNA COVID en sus versiones de radio y televisión, pautado por el citado partido en periodo de precampaña del proceso electoral federal, dado que, se concluyó que el contenido de éste era de naturaleza genérica y no incluía llamamientos al voto, por lo que se encontraba dentro de los límites permitidos por la normativa electoral.

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

En suma, si como lo ha sostenido en diversas ocasiones la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos se



encuentran en la posibilidad de incluir en sus promocionales, contenido referente a los logros de gobierno obtenidos por las y los funcionarios que fueron promovidos por dicho instituto político, corresponde considerar también legítimo, que dichos entes de interés público realicen críticas a las acciones tomadas por los órganos de autoridad, cuestión que se advierte de la resolución recaída al recurso apelación SUP-RAP-15/2009.

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

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues el promocional denunciado es difundido dentro de la pauta correspondiente al Partido Verde Ecologista de México, por lo que es un sujeto susceptible de ser infractor de la normativa electoral.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y el promocional está pautado para ser difundido en la etapa de precampañas.
- **Elemento subjetivo: No se cumple**, pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del promocional denunciado, es de naturaleza política y de índole genérica, **que no contiene expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.**

Sin que pase desapercibido, el hecho de que en distintos momentos de los promocionales, se escuchan las palabras “votaron” y “votan”, lo cierto es que, ello se refiere las votaciones que han realizado las y los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, en la toma de decisiones competencia del poder legislativo; sin que, bajo la apariencia del buen derecho, se advierta que se llame al voto en temas de índole electoral.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura”.

No pasa desapercibido para esta autoridad que el partido denunciante aduce que la aparición del ejecutivo federal en el spot denunciado podría implicar promoción personalizada; no obstante, tal y como se precisó en el acuerdo ACQyD-INE-258/2023, la aparición de dicho servidor público en el spot denunciado no es de forma preponderante ni central, ni mucho menos para exaltar su figura; por tanto, como medida preventiva, no resulta suficiente para ordenar el retiro de los promocionales.

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

Siendo que, como ya se dijo, la aparición del Presidente de la República durante tres segundos, desde una óptica preliminar, se realiza únicamente de manera referencial, al hablar de programas sociales realizados durante su gestión, sin que ello sea suficiente para sostener que se promueve su persona o el gobierno que encabeza.

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

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

IV. TUTELA PREVENTIVA

Como se dijo, el Partido Acción Nacional, solicitó el dictado de medidas cautelares de tipo preventivo, medularmente, con la finalidad de que *se exhorte a los*



*denunciados, se abstengan de seguir realizando propaganda personalizada, con la que puedan afectar de manera directa los procesos electorales, así como los propios principios, de legalidad y equidad, y con ello obtener una ventaja sobre otras fuerzas políticas y candidatos; solicitud que, a consideración de esta Comisión de Quejas y Denuncias **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 Verde Ecologista de México, pues en el caso de que difundiera otros materiales propagandísticos, con características similares a los denunciados tendrían que ser analizados en sus méritos, en el contexto en el que se difundan.

Aunado a que, 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.



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.

Sin que sea óbice precisar que, si bien es cierto, el quejoso aduce un probable fraude a la ley, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de la difusión de los promocionales denominados **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES** con folio RV00691-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V2**, con folio RV00733-23; **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES V3**, con folio RV00762-23, estos para el periodo ordinario; así como **EL VERDE CON LOS PROGRAMAS SOCIALES FED**, con folio RV00839-23, para la etapa de precampaña federal.

SEGUNDO. Se instruye al Encargado del Despacho 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-311/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1278/PEF/292/2023**

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 Sexagésima Cuarta Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciséis de diciembre 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