



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE MORENA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024**

Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil veinticuatro.

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

**I. Denuncia.** El veintiséis de abril de dos mil veinticuatro, 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 a MORENA, por la difusión del promocional de televisión denominado **BOLETAS CS**, con folio RV01843-24, pautado para la etapa de campaña federal.

Lo anterior, toda vez que, a juicio del quejoso en dicho spot, se vulneran los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, puesto que *el promocional cuestionado condiciona de manera expresa bienes y servicios en favor de las y los electores a cambio del voto particularmente al referir de manera expresa que “ESTE 2 DE JUNIO, VOTA TODO MORENA, PARA QUE CONTINÚEN LAS PENSIONES PARA PERSONAS MAYORES”*, lo que constituye *una infracción a la coacción del voto por solicitar de manera explícita el voto como tal a cambio de permanecer y/o continuar los programas sociales.*

Ahora bien, no es óbice señalar que, no obstante que el Partido Acción Nacional, denuncia una probable infracción al artículo 134, párrafos séptimos y octavo, que prevé obligaciones para las personas del servicio público, lo cierto es que, se reitera, la infracción denunciada versa sobre las prerrogativas que tienen los partidos políticos de utilizar los tiempos de radio y televisión.

Por lo que, como medida cautelar solicita *el cese inmediato de los spots de radio y televisión que se denuncian.*

En este tenor, se hace la aclaración que, si bien es cierto el quejoso no denuncia el promocional de radio correspondiente, lo cierto es que, como se ha acotado, como medida cautelar solicita el cese inmediato del promocional, en sus dos versiones;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

por tal motivo, dicho spot radial denominado **BOLETAS CS**, con folio RA01966-24, también será parte del pronunciamiento que nos ocupa.

**II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.** Al día siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024**, ordenándose la admisión de la queja, y reservar lo conducente al emplazamiento. Asimismo:

- La instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con dicho spot, así como realizar la búsqueda de su similar de radio;
- Glosar el reporte de vigencia de los citados promocionales y requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, proporcionara la información y documentación relacionada con el spot materia de denuncia;
- Finalmente, remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

## CONSIDERANDO

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció a MORENA, por la transmisión de un promocional de televisión y radio.

Lo anterior, en virtud de que, en dicho spot, desde la perspectiva del quejoso, se *condiciona de manera expresa bienes y servicios en favor de las y los electores a cambio del voto particularmente al referir de manera expresa que “ESTE 2 DE JUNIO, VOTA TODO MORENA, PARA QUE CONTINÚEN LAS PENSIONES PARA PERSONAS MAYORES”* lo que constituye, *una infracción a la coacción del voto por solicitar de manera explícita el voto como tal a cambio de permanecer y/o continuar los programas sociales.*

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

## PRUEBAS

### OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. **La documental pública**, consistente en las certificaciones de los contenidos de las imágenes y videos difundidos para televisión, mismas que deberán ser realizadas por esta autoridad electoral.
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 del promocional denunciado, alojado 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 el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

**BOLETAS CS [Televisión]  
Folio RV01843-24**

No	Actor político	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
2	MORENA	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
3	MORENA	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
4	MORENA	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
5	MORENA	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
6	MORENA	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
7	MORENA	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
8	MORENA	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
9	MORENA	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
10	MORENA	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
11	MORENA	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
12	MORENA	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
13	MORENA	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
14	MORENA	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
15	MORENA	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
16	MORENA	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
17	MORENA	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
18	MORENA	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
19	MORENA	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
20	MORENA	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
21	MORENA	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	29/04/2024
22	MORENA	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	30/04/2024	01/05/2024
23	MORENA	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
24	MORENA	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
25	MORENA	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
26	MORENA	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
27	MORENA	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
28	MORENA	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
29	MORENA	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
30	MORENA	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
31	MORENA	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
32	MORENA	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
33	MORENA	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	29/04/2024
34	MORENA	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	30/04/2024	01/05/2024
35	MORENA	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
36	MORENA	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
37	MORENA	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024

**BOLETAS CS [Radio]  
Folio RA01966-24**

No	Actor político	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
2	MORENA	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
3	MORENA	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

No	Actor político	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
4	MORENA	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
5	MORENA	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
6	MORENA	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
7	MORENA	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
8	MORENA	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
9	MORENA	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
10	MORENA	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
11	MORENA	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
12	MORENA	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
13	MORENA	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
14	MORENA	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
15	MORENA	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
16	MORENA	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
17	MORENA	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
18	MORENA	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
19	MORENA	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	29/04/2024
20	MORENA	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	30/04/2024	01/05/2024
21	MORENA	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
22	MORENA	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
23	MORENA	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
24	MORENA	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
25	MORENA	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
26	MORENA	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
27	MORENA	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
28	MORENA	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
29	MORENA	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
30	MORENA	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
31	MORENA	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	29/04/2024
32	MORENA	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	30/04/2024	01/05/2024
33	MORENA	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
34	MORENA	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024
35	MORENA	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	28/04/2024	01/05/2024

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.<sup>1</sup>

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

<sup>1</sup> 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

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

- Los promocionales **BOLETAS CS**, con folios RV01843-24 [televisión] y RA01966-24 [radio], fueron pautados por MORENA para su difusión en campaña federal.
- De conformidad con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión el promocional antes precisado, inicia su vigencia de difusión entre el **veintiocho y treinta** de abril de la presente anualidad y concluye la misma, entre el **veintinueve de abril y uno de mayo** del mismo mes y año.
- Es un hecho público y notorio que a partir del uno de marzo de dos mil veinticuatro, dio inicio el periodo de campaña del actual Proceso Electoral Federal 2023-2024.<sup>2</sup>

### 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.

---

<sup>2</sup> Calendario electoral consultable en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2023/11/Calendario-Electoral-2024-V3.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>3</sup>

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

## CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

### I. CUESTIÓN PRELIMINAR

**Análisis jurídico del promocional denunciado aun cuando no inicia su difusión en televisión y radio.**

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

Como se adelantó, los promocionales denunciados aún no se difunden en televisión y radio en Nayarit y Tlaxcala, puesto que están pautados para que esto ocurra, a partir del **treinta de abril de dos mil veinticuatro**.

Sin embargo, ya están alojados en el sitio web de este instituto [https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales\\_federales/campania](https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/campania)

En este orden de ideas, la colocación en el portal de internet del promocional denunciado implica que esté disponible para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la vigencia y regularidad del modelo de comunicación política establecido en la Constitución General y en las leyes reglamentarias, así como el principio de equidad, lo que supone, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos. Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional, que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado en televisión.

En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXI/2015**, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN*.

Por lo anterior se concluye que esta Comisión válidamente puede analizar el contenido del promocional denunciado, aun y cuando no ha iniciado su vigencia.

Lo anterior, se robustece con lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-115/2018** y **SUP-REP-117/2018** en los que consideró que el hecho de que los promocionales se encuentren publicados en el portal de internet del INE implica el que también se encuentren a disposición de cualquier persona, es decir, ya es eminente su difusión.

## II. MARCO JURÍDICO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

**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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

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 personas afiliadas 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

Íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidaturas 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) Naturaleza y obligaciones de los partidos políticos**

En el artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

**Artículo 41.**  
(...)

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

**I. Los partidos políticos son entidades de interés público;** la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

[Énfasis añadido]

En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos señala:

#### Artículo 3.

**1. Los partidos políticos son entidades de interés público** con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, **y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.**

2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de:

- a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras;
- b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y
- c) Cualquier forma de afiliación corporativa.

**3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática,** la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas.

[Énfasis añadido]

Por otra parte, en el artículo 25 de la propia Ley General de Partidos Políticos se establece:

#### Artículo 25.

**1. Son obligaciones de los partidos políticos:**

- a) **Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado** democrático, respetando la libre participación política de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

los demás partidos políticos y **los derechos de los ciudadanos;**

...

[Énfasis añadido]

Como se observa, la Constitución General define a los partidos políticos como entidades de interés público y reconoce los derechos, obligaciones y prerrogativas, los cuales son determinados en la legislación secundaria y señala entre sus finalidades la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática.

En ese mismo sentido, la Ley General de Partidos Políticos reitera la calidad de los partidos como entidades de interés público y además de la promoción de la participación en la vida democrática del pueblo, señala el deber que tienen de promover los valores cívicos y la cultura democrática.

En sintonía con los preceptos anteriormente citados, en la misma Ley General de Partidos Políticos se impone a éstos, entre otras, **la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales así como la de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático respetando siempre los derechos de la ciudadanía.**

#### **d) Referencia a acciones o programas de gobierno**

- **Uso y apropiación indebida de programas sociales y acciones gubernamentales por parte de los partidos políticos.**

Finalmente, en consonancia con lo anterior, ha de señalarse que el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, establece como obligación a cargo de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático.

Esta exigencia, no debe limitarse solo en cuanto a la normativa electoral, sino al respeto del Estado de Derecho y de las normas aplicables, de manera que esta obligación impuesta a los partidos políticos debe entenderse como la sujeción de éstos, al conjunto de normas que integran el sistema jurídico.

Lo anterior, toda vez que los partidos políticos son personas jurídicas de interés público y, por lo tanto, se encuentran sujetos al cumplimiento de los deberes que impone el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Es el caso que, entre las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, está prevista una prohibición que se dirige a un sujeto universal, que incluye a los partidos políticos en su calidad de personas morales de interés público, que los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

construye a no apropiarse de la implementación y ejecución de los programas sociales, para fines distintos al desarrollo social.

Esa prohibición de usar los programas sociales para fines distintos al desarrollo social implica principalmente la obligación a cargo de las dependencias y entidades oficiales, de incluir en la publicidad relativa a la difusión de tales programas, las leyendas consistentes en: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social" y "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa", como fue mencionado anteriormente.

Sin embargo, ello no implica que exista permisibilidad alguna para que un partido político utilice con fines políticos o electorales los programas sociales difundiendo cómo se llevará a cabo ese programa, y las particularidades de su ejecución y calendarización, pues ello contraviene la prohibición de utilizar la implementación de programas sociales con fines político- electorales.

Por tanto, es posible establecer, que los ejes rectores de la Ley General de Desarrollo Social, tienen sustento en la auténtica aplicación de los diversos programas de contenido social, exclusivamente para la atención de los problemas y carencias a las que se enfrentan los estratos de población en desventaja.

Ello implica, además, la separación absoluta, entre la ejecución de los programas y la distribución de beneficios sociales con cualquier otro fin, como el de carácter político o electoral. En ese tenor, los programas destinados al desarrollo social únicamente deben ser difundidos por los entes gubernamentales para dar cumplimiento a sus fines ya que si bien en la jurisprudencia electoral **2/2009**, de rubro *PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL*, se prevé que los partidos políticos pueden difundir los logros de su gobierno, incluyendo aspectos de la política pública y social, ello no significa que puedan apropiarse de la implementación, ejecución o calendarización de un programa social o convertirse en entidades de difusión del programa orientado a la ciudadanía de cómo funciona el reparto de beneficios sociales, pues genera una confusión y percepción indebida respecto de quienes operan dichos beneficios.

Por tanto, no está jurídicamente permitido apropiarse y difundir la ejecución de un programa social, ni para posicionar la imagen de un partido político o persona del servicio público, ni para condicionar en manera alguna, la aplicación del programa y la entrega de los beneficios que comprende.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-194/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024**

Dicho criterio fue sostenido por la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-32/2015 y acumulado, así como en el SRE-PSC-106/2015; y confirmado por la Sala Superior al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-346/2015.

En efecto, de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social, los programas sociales cuentan con las siguientes características:

- Son prioritarios y de interés público.
- Deben destinarse, por lo menos a combatir la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales; infraestructura social básica y fomento al sector social de la economía.
- Garantizan el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Federal.
- La planeación debe incluir programas sociales municipales, estatales, institucionales, regionales y especiales, así como el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, el artículo 28 de dicho ordenamiento señala que la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social, deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

Por su parte, el artículo 17 Bis, fracción III, incisos a), d) y e), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece respectivamente, que las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas para entregar un beneficio social directo a la población, deberán ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación; incluir en la difusión de cada programa la leyenda siguiente: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”; así como realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar su transparencia y evitar cualquier uso ilegal del mismo.

Ahora bien, la interpretación conjunta de estas normas revela una separación absoluta entre la ejecución de los programas y la distribución de beneficios sociales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-194/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024**

por parte de las diferentes dependencias gubernamentales, con cualquier otro fin, como puede ser alguno de carácter político o electoral.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral a dictar sentencia dentro del expediente SUP-JRC-384/2016, estableció que los programas sociales conllevan la realización de diversos actos y actividades que se traducen en la implementación de prácticas y políticas preventivas, y las referentes a la aplicación, administración, promoción y control de los recursos materiales y económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de aplicación.

Lo anterior, demuestra la trascendencia e importancia que tiene en una sociedad democrática la implementación de programas sociales, ya que éstos son mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria, que contribuyen al ejercicio de derechos y que garantizan a la sociedad una mejor calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar y seguridad social, entre otros.

Por lo que una vez esclarecidos sus beneficios sociales, subyace la necesidad de implementar estándares para su protección, a fin de asegurar que se logren sus objetivos, efectiva y eficazmente, ya que su instrumentación protege y garantiza el ejercicio de los derechos sociales que deben ser atendidos como mandatos de optimización y, por ende, ser cumplidos conforme a la normativa atinente, que como ya se refirió, dispone de una regla o directriz absoluta de incondicionalidad en la entrega de los programas asistenciales, al ordenar la inclusión de las citadas leyendas que indican la institucionalidad de los apoyos, enfatizando su carácter oficial, ajeno a cualquier otro interés o finalidad.

De esta forma, el artículo 134 constitucional establece el principio de imparcialidad como estándar para la protección de los programas sociales, y en general, de toda la actividad pública de los Poderes, autoridades y servidores públicos, asegurando que la ejecución de los bienes, servicios y recursos establecidos para los programas de asistencia social, se apeguen a su objetivo y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines políticos.

En este sentido, los beneficios de tales programas sociales no puedan ser entregados en eventos masivos o en una modalidad que no se encuentre justificada, por lo que las autoridades y servidores públicos están obligados a tener un deber de cuidado especial, con el fin de que tales beneficios sean entregados, de tal manera, que no implique una conducta o modalidad que pueda generar un impacto negativo o poner en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

Por tanto, los programas sociales deben orientarse bajo el criterio de las buenas prácticas en la aplicación de los recursos públicos, pues constituyen las actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de una necesidad colectiva de interés público, de ahí que **debe prevalecer en todo tiempo el carácter institucional** que conforme a la normativa debe caracterizarlos, **lo que excluye cualquier actividad o modalidad que los vincule con alguna persona del servicio público o partido político determinado, a fin de evitar cualquier uso indebido o pernicioso de los mismos.**

Esta prohibición, naturalmente, es aplicable para todas las acciones y programas gubernamentales dirigidas a la ciudadanía en general, puesto que éstas también deben tener un carácter institucional y estar separadas, por completo, de aspiraciones personales o fines político-electorales, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 y 134 constitucionales, **de lo que se sigue que los partidos políticos no pueden utilizarlas con ese propósito, ni difundir o participar de su ejecución o calendarización.**

Bajo estas consideraciones, si bien los temas relacionados con la estabilidad económica del país, la salud y la seguridad, han llevado al gobierno federal a implementar acciones para dar atención a éstos como lo es el aumento del salario mínimo, el otorgamiento de pensiones a personas de la tercera edad, campañas de vacunación, entre otras, debe recalcar que dichas acciones son propias y exclusivas del gobierno y, por ende, los partidos políticos no pueden apropiarse de las mismas porque ello desvirtuaría la naturaleza y finalidades de ese tipo de acciones públicas y violaría las finalidades constitucionales y legales que los partidos políticos tienen encomendadas.

- **Libertad del Sufragio**

La libertad del sufragio se encuentra prevista a nivel constitucional, como se desprende de la lectura de la siguiente transcripción:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 41**

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, **libre**, secreto y directo...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su artículo 7, numeral 2, una prohibición general por cuanto hace a la coacción, de la que de igual modo se puede desprender una definición de dicha conducta, como se advierte a continuación:

2. El voto es universal, **libre**, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-RAP-156/2009 y acumulados, sentencia de fecha once de junio de dos mil nueve, en la que, en la parte que interesa, la citada autoridad jurisdiccional estableció lo siguiente:

Bajo este esquema, para que pudiera hablarse de la existencia de una coacción o inducción ilegal, la frase de mérito debería contener un componente adicional: la amenaza hacia el votante respecto a que si no otorga su voto al partido político denunciado se eliminan las políticas en contra del combate a la delincuencia; razón por la cual no es posible estimar que a través de la frase "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN. VOTA PAN" se estuviera conculcando las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, ya que, como se dijo con anterioridad, no se aprecia que esta frase sea condicionante o amenazante sobre alguna circunstancia específica en perjuicio de los electores.

Es decir, aun cuando se pudiera advertir que la fórmula usada en la propaganda cuestionada, dejara entrever que para no dejar a México en la inseguridad es necesario que se vote por el Partido Acción Nacional, no puede advertirse en forma fehaciente del contexto de la propaganda cuál sería la consecuencia desfavorable que se produciría en perjuicio directo de los votantes si no ganara el partido político denunciado; así como tampoco se advierte cuál sería la razón por la que se estima que se dejaría a México en un estado de inseguridad ni menos aún, que como consecuencia de no emitir el voto a favor del denunciado, un grupo de personas o sector de mexicanos se vería perjudicado con dicha situación, por tanto dicha expresión no es posible considerarla intimidatoria o amenazante para la expresión libre de la voluntad del electorado al emitir su voto.

**Aun cuando, se pudiera inferir que los promocionales de mérito pudieran implicar una verdadera inducción o sugerencia de que si no ganara el gobierno que encabeza el Partido Acción Nacional se producirían efectos desfavorables, ello de ningún modo puede interpretarse en un acto de presión, coacción e inducción ilegal, ya que no se advierte en el caso el amedrentamiento del elector, que lo pudiera llevar a alterar o redireccionar el sentido de su sufragio;** esto porque no se señala cómo el contenido de los spots pudieran diezmar o aminorar por temor su convicción o reducir su ánimo de decisión para conducirlo a un determinado proceder en el ejercicio del voto.

### III. MATERIAL DENUNCIADO

El contenido del promocional denunciado, es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

<b>“BOLETAS CS”</b> <b>RV01843-24 [versión televisión]</b>	
<b>Imágenes representativas</b>	<b>Audio</b>
	<p><b>Claudia Sheinbaum Pardo:</b> Este 2 de junio es el día de la elección.</p> <p>Recuerda, 2 de junio vota todo Morena.</p> <p>Vota para que continúen las pensiones para personas mayores.</p> <p>Vota por más becas para jóvenes, niños y niñas.</p> <p>Vota para que el salario mínimo siga aumentando.</p> <p>Vota por mejores pensiones, vota para que siga la transformación y el bienestar.</p> <p>Recuerda, este 2 de junio salgamos todos y todas a votar.</p> <p><b>Voz en off:</b> Claudia Sheinbaum, Presidenta.</p> <p>Candidata de la coalición “Sigamos Haciendo Historia”.</p> <p><b>MORENA.</b></p>

<b>“BOLETAS CS”</b> <b>RA01966-24 [versión radio]</b> <b>Audio</b>	
<p><b>Voz en off:</b> Habla Claudia Sheinbaum</p> <p><b>Claudia Sheinbaum Pardo:</b> Este 2 de junio es el día de la elección.</p> <p>Recuerda, 2 de junio vota todo Morena.</p> <p>Vota para que continúen las pensiones para personas mayores.</p> <p>Vota por más becas para jóvenes, niños y niñas.</p> <p>Vota para que el salario mínimo siga aumentando.</p> <p>Vota por mejores pensiones, vota para que siga la transformación y el bienestar.</p> <p>Recuerda, este 2 de junio salgamos todos y todas a votar.</p> <p><b>Voz en off:</b> Claudia Sheinbaum, Presidenta.</p> <p>Candidata de la coalición “Sigamos Haciendo Historia”.</p> <p><b>MORENA.</b></p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

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

- ✓ Inicia con Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Presidencia de la República, postulada por la coalición “Sigamos haciendo historia”, cuyo partido responsable del mensaje (MORENA) es integrante de dicha coalición, emitiendo un discurso.
- ✓ En dicho mensaje, la candidata solicita el voto para MORENA el próximo dos de junio.
- ✓ Agrega que se debe votar para que *continúen las pensiones para personas mayores, para que haya más becas para jóvenes, niños y niñas, para que el salario mínimo siga aumentando, para mejores pensiones y para que siga la transformación y el bienestar.*
- ✓ Se destaca que mientras se realizan las anteriores expresiones (con excepción de la última), aparecen imágenes con textos similares a los expresados, simulando que aparecen en una boleta electoral, al momento que son “palomeados”.
- ✓ El spot finaliza con las leyendas “2 DE JUNIO. VOTA. CLAUDIA SHEINBAUM. PRESIDENTA. CANDIDATA DE LA COALICIÓN SIGAMOS HACIENDO HISTORIA” Y “Morena. La esperanza de México. HONESTIDAD, RESULTADOS Y AMOR AL PUEBLO. MORENA.”
- ✓ El correlativo material radial, tienen similar contenido auditivo.

## Conclusión

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional, solicitó como medida cautelar *el cese inmediato de los spots de radio y televisión que se denuncian.*

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, desde una óptica preliminar, se considera que las manifestaciones de la que se duele el quejoso, se encuentran amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión.

Lo anterior, se considera así, toda vez que si bien es cierto, Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Presidencia de la República, postulada por la coalición “Sigamos haciendo historia” solicita el voto para MORENA en la próxima jornada electoral y que dicho voto, desde la perspectiva de la emisora del mensaje, implica continuar con las pensiones para personas mayores, las becas para jóvenes, niños y niñas, para que el salario mínimo siga aumentando, para que haya mejores pensiones y para que siga la transformación y el bienestar, lo cierto es que, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que el mensaje pretende señalar las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

razones por las cuales, a su juicio, deben votar por el partido político que la postula en los próximos comicios, en el caso MORENA.

Esto es, de un análisis preliminar, se considera que se trata de la opinión del responsable del mensaje, al señalar que al votar por MORENA, se pueden continuar con los programas sociales aludidos.

En ese sentido, si bien en el promocional denunciado se hace mención a distintos programas sociales, como son, apoyos para adultos mayores, becas, pensiones, entre otros, lo cierto es que, en sede cautelar, no se advierte de qué forma o manera esas expresiones, por lo menos de manera preliminar, pudieran constituir una coacción al voto, en los términos planteados por el denunciante.

Se afirma lo anterior, ya que, se insiste, desde una óptica preliminar, la alusión a programas sociales por parte de la emisora y el responsable del mensaje no necesariamente pudiera constituir una coacción a la ciudadanía en los términos denunciados.

Siendo que por el contrario, los partidos políticos, en este caso MORENA, por conducto de su candidata a la presidencia de la República, pueden utilizar información que deriva de programas gubernamentales, acciones de gobierno o programas sociales, acorde a lo establecido en la Tesis de Jurisprudencia electoral **2/2009**, de rubro *PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.*

Es por lo que, se considera que, de la simple mención de programas sociales y la solicitud del voto para un partido político, en la etapa electoral en la que nos encontramos, bajo la apariencia del buen derecho, no evidencia de qué forma pudieran constituir, por lo menos en sede cautelar, una coacción a la ciudadanía o, en su caso, enunciados condicionantes a esta.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, si bien Claudia Sheinbaum Pardo señala que votando por MORENA se pueden continuar con los programas y acciones que se mencionan en el spot, lo cierto es que, ello, constituye una opinión o inferencia de la emisora del mensaje sobre estos, razón por la que, se insiste, en sede cautelar, no se aprecian las circunstancias por las cuales se podría vulnerar la libertad del sufragio de la ciudadanía con las manifestaciones denunciadas a través de la difusión de dicha información.

Más aún, si retomamos el argumento de que la propaganda que difundan los partidos políticos debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

postulan, además, de propiciar el conocimiento de las y los candidatos, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan, **siempre y cuando se ajusten** a los límites a la libertad de expresión y **tengan por objeto la divulgación de su ideología.**

Siendo que en sede cautelar, se considera que el spot denunciado no rebasa dichos límites pues, se insiste, versa sobre la ideología y opinión del partido responsable del mensaje, el cual es difundido, en la etapa de campaña federal, con miras a obtener la preferencia del electorado, la cual, por su propia naturaleza, es la etapa en el que debe incentivarse la exposición de cualquier programa o acción que permita a determinado partido político y sus candidaturas la obtención del voto de la ciudadanía.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-165/2024**, el cual fue confirmado por la Sala Superior a través de la sentencia dictada en el expediente **SUP-REP-386/2024**.

En dicha sentencia el máximo órgano jurisdiccional destacó que en la etapa de campañas es válido que las fuerzas políticas expongan al electorado sus propuestas de gobierno o su oferta política; asimismo, expuso que ello, no necesariamente implicaba un condicionamiento hacia la ciudadanía; lo cual debe privilegiarse en la etapa de campañas, lo cual forma parte del debate político.

(58) Como se mencionó, **en la etapa de campañas es válido que los partidos políticos y las candidaturas expongan a la ciudadanía cuáles serán sus propuestas de gobierno, o bien, cuál es su oferta política en caso de que resulten electas, siempre y cuando no excedan los límites legalmente permitidos.**

(59) Bajo la apariencia del buen derecho, la finalidad del promocional, como advirtió la responsable, era comunicar la intención de la candidatura de continuar con la entrega de programas sociales si gana la elección, cuestión que forma parte de la oferta política del partido.

(60) Además, contrario a lo que refiere el recurrente, de la frase: *Por convicción, los únicos que podemos garantizar los programas sociales como derechos somos quienes representamos a la Cuarta Transformación*, **no se sigue, necesariamente, un condicionamiento o una confusión al electorado.**

...

(62) En ese sentido, en concepto de esta Sala Superior, de un estudio preliminar como el que se realizó en el acuerdo impugnado, **las palabras “por convicción” tienen una implicación relacionada con que la oferta pública que representa MORENA no se rige por una obligación, sino con una adherencia ideológica.**

(63) Se considera que, en instancia preliminar, lo anterior **debe privilegiarse en la etapa de campañas, ya que, por su propia naturaleza, es el periodo en el que debe incentivarse la exposición de cualquier programa o acción que permita al partido y su candidatura la obtención del voto de la ciudadanía.**

...

[Énfasis añadido]

(65) Por el contrario, cautelarmente, se considera que forma parte del debate



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-194/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024

público y de un aspecto de interés general que atribuye información a la ciudadanía sobre la oferta política de MORENA.

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 **BOLETAS CS**, con folios RV01843-24 [Televisión] y RA01966-24 [Radio], pautado por MORENA para la etapa de campaña federal, de conformidad con los argumentos expresados en el considerando CUARTO de esta determinación.

**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.

**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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-194/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/691/PEF/1082/2024**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Séptima Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de abril de dos mil veinticuatro, por mayoría de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, con el voto en contra 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**