



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil veinticuatro.

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

UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024

I. Denuncia. El dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro, se recibió escrito de queja signado por el representante propietario del partido **MORENA** ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció al **Partido Revolucionario Institucional**, por el pautado del promocional "**F XG FLASH INFORMATIVO V4 AMBICIÓN**, con folio RA02726-24, ya que, según su dicho con el mismo, se difunde presunta propaganda electoral que violenta los principios rectores de la materia electoral, es decir, se trata de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares.

II. Acuerdo de registro. El diecisiete de mayo siguiente, se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente citado al rubro; la admisión del procedimiento y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las siguientes diligencias preliminares:

- Instrumentar acta circunstanciada respecto de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con el promocional denunciado.
- 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.

Finalmente, se determinó elaborar la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

III. Denuncia. El dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro, se recibió escrito de queja signado por el representante propietario del partido **MORENA** ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció al **Partido Acción Nacional**, por el pautado del promocional "**CAM REP FED FLASH INFORMATIVO 3**", con folio RA02722-24, ya que, según su dicho con el mismo, se difunde presunta propaganda electoral que violenta los principios rectores de la materia electoral, es decir, se trata de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares.

IV. Acuerdo de registro y acumulación. El diecisiete de mayo siguiente, se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente citado al rubro; la admisión del procedimiento y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las siguientes diligencias preliminares:

- Instrumentar acta circunstanciada respecto de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con el promocional denunciado.
- 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.

Finalmente, se ordenó la acumulación del expediente al diverso **UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024**, y respecto a la solicitud de medidas cautelares se acordó estarse a lo acordado en el expediente al que se acumuló.

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

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares.¹

¹ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

En el caso, la competencia de esta Comisión se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el **presunto uso indebido de la pauta** por la difusión de propaganda electoral, presentada como publicidad o propaganda periodística o noticiosa, atribuible a los partidos políticos **Revolucionario Institucional y Acción Nacional**, hechos que podrían estar relacionados con el proceso electoral federal en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

El partido **MORENA** denunció a los partidos políticos **Revolucionario Institucional y Acción Nacional** por el presunto **uso indebido de la pauta** con motivo de la difusión de los promocionales que se indican a continuación, pautados para la etapa de campaña federal.

Partido	Título	Folio
Partido Revolucionario Institucional	F XG FLASH INFORMATIVO V4 AMBICIÓN	RA02726-24
Partido Acción Nacional	CAM REP FED FLASH INFORMATIVO 3	RA02722-24

Lo anterior, toda vez que, a juicio del quejoso dichos spots, se caracterizan por ser información muy breve y urgente que emite una cadena de televisión o una emisora de radio, cuando en realidad se trata de propaganda electoral, lo que violenta los principios rectores de la materia electoral, es decir, se trata de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Por lo que, como medida cautelar solicita la suspensión inmediata de los promocionales denunciados.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- 1. Documental pública.** Consistente en el acta que instrumente personal de la oficialía electoral con motivo de la inspección que se ordene para dar fe sobre la existencia y contenido de los promocionales denunciados, disponible en el Portal de Promocionales de Radio y Televisión.
- 2. Técnica.** Consistente en el testigo de grabación que se genere con motivo de la certificación correspondiente.
- 3. Documental pública.** Consistente en el reporte que remita la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Reporte de Vigencia de Materiales de los promocionales denunciados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

4. Instrumental de actuaciones. Consiste en todas las constancias del expediente que le sean favorables.

5. Presuncional en su doble aspecto. Consistente en todo lo que esta autoridad puede deducir de los hechos comprobados y que beneficie a sus intereses.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

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

2. Documental pública. 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:

F XG FLASH INFORMATIVO V4 AMBICIÓN
RA02726-24

No	Actor político	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	21/05/2024
2	PRI	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
3	PRI	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
4	PRI	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
5	PRI	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
6	PRI	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
7	PRI	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
8	PRI	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
9	PRI	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
10	PRI	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	20/05/2024	22/05/2024
11	PRI	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
12	PRI	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
13	PRI	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	21/05/2024
14	PRI	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
15	PRI	MÉXICO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
16	PRI	MÉXICO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
17	PRI	MICHOACÁN	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
18	PRI	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
19	PRI	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
20	PRI	NUEVO LEÓN	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
21	PRI	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
22	PRI	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
23	PRI	QUERÉTARO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
24	PRI	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
25	PRI	SAN LUIS POTOSÍ	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
26	PRI	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

No	Actor político	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
27	PRI	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
28	PRI	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
29	PRI	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
30	PRI	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
31	PRI	YUCATÁN	CAMPAÑA FEDERAL	20/05/2024	22/05/2024
32	PRI	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024

CAM REP FED FLASH INFORMATIVO 3
RA02722-24

No	Actor político	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
2	PAN	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
3	PAN	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
4	PAN	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
5	PAN	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
6	PAN	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
7	PAN	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
8	PAN	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
9	PAN	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
10	PAN	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
11	PAN	MÉXICO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
12	PAN	MÉXICO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
13	PAN	MICHOACÁN	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
14	PAN	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
15	PAN	NUEVO LEÓN	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
16	PAN	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
17	PAN	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
18	PAN	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
19	PAN	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
20	PAN	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
21	PAN	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024
22	PAN	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2024	22/05/2024

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Los promocionales denunciados fueron pautados por los partidos políticos denunciados como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para su difusión en el periodo de campaña federal, conforme a lo siguiente:

Partido	Título	Folio	Vigencia
Partido Revolucionario Institucional	F XG FLASH INFORMATIVO V4 AMBICIÓN	RA02726-24	Del 19 al 22 de mayo de 2024 en todas las entidades federativas, salvo:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

Partido	Título	Folio	Vigencia
			Aguascalientes e Hidalgo: 19 al 21 de mayo de 2024. Durango y Yucatán: 20 al 22 de mayo de 2024.
Partido Acción Nacional	CAM REP FED FLASH INFORMATIVO 3	RA02722-24	19 al 22 de mayo de 2024 en todas las entidades federativas

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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.²

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. CUESTIÓN PRELIMINAR

Análisis jurídico de los promocionales denunciados aun cuando no inicia su difusión en radio.

Como se adelantó, los promocionales denunciados aún no se difunden en radio, puesto que están pautados para que esto ocurra, de manera general, a partir del **diecinueve y veinte de mayo de dos mil veinticuatro.**

Sin embargo, ya están alojados en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/campania

En este orden de ideas, la colocación en el portal de internet de los promocionales denunciados implica que esté disponible para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en radio, 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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado.

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.³

Por lo anterior se concluye que esta Comisión válidamente puede analizar el contenido de los promocionales denunciados, aun y cuando no ha iniciado su vigencia.⁴

II. MARCO JURÍDICO

Uso de la pauta

En lo conducente, en la Constitución General se establece lo siguiente:

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

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

[...]

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

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

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

³ 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.*

⁴ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

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

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

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

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

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

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

...

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

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

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

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

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

...

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se regula el tema de la siguiente manera:

Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y 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, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.**

...

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

Artículo 167.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

2. Tratándose de coaliciones, lo establecido en el párrafo anterior se aplicará de la siguiente manera:

a) A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en esta Ley, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por el párrafo dos anterior. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición, y

b) Tratándose de coaliciones parciales o flexibles, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.

...

4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Por último, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. **En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos** y los/las candidatos/as 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. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

[Énfasis añadido]

De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en televisión por parte de los partidos políticos se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.
- El acceso y uso de los tiempos de radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos deberá realizarse en términos de ley y para difundir los contenidos que correspondan **a cada instituto político** o coalición, según el caso.

Cabe precisar que no hay disposición constitucional o legal expresa en cuanto a la forma en la que se deberá presentar el contenido de los promocionales pautados por los partidos políticos, pues lo que se prevé es el ejercicio de su libertad de expresión, siempre y cuando no se rebasen los límites establecidos para ello, de ahí que, su contenido no puede estar sujeto a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

censura previa por parte de este Instituto Nacional Electoral ni de autoridad alguna.

Propaganda política y electoral

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 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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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 personas candidatas 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 intercampañas.

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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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.

Libertad de expresión

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre las personas candidatas a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.⁵ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.⁶

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

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

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

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es**

⁵ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

⁶ Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**". Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

chocante, ofensivo o perturbador, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a las personas candidatas a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público**.

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos o ciudadanas, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de derechos humanos⁷ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.⁸

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁹.

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las candidaturas, de las personas del servicio público**

⁷ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

⁸ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

⁹ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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

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

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

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

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

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

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

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

III. MATERIAL DENUNCIADO

El contenido de los promocionales denunciados, es el siguiente:

“F XG FLASH INFORMATIVO V4 AMBICIÓN” RV02726-24 [versión radio]
<p>Voz hombre: Se encienden las alarmas en Palacio Nacional luego de que la candidata Claudia Sheinbaum llamara ambicioso a AMLO.</p> <p>Voz Claudia Sheinbaum Pardo: Nosotros no vamos a llegar a la presidencia como lo hizo el presidente Andrés Manuel, por una ambición personal.</p> <p>Voz en off hombre: Los programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente. El PRI sí resuelve. Vota PRI.</p>

“CAM REP FED FLASH INFORMATIVO 3” RV02722-24 [versión radio]
<p>Voz hombre: Se encienden las alarmas en Palacio Nacional luego de que la candidata Claudia Sheinbaum llamara ambicioso a AMLO.</p> <p>Voz Claudia Sheinbaum Pardo: Nosotros no vamos a llegar a la presidencia como lo hizo el presidente Andrés Manuel, por una ambición personal.</p> <p>Voz en off hombre: Los programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente PAN. Llegó la hora del cambio.</p>

En este sentido, de dichos materiales cuyo contenido, en esencia, es idéntico, se advierte lo siguiente:

- ✓ Inicia con un tono musical que es similar a los que se identifican coloquialmente al inicio de programas noticiosos.
- ✓ Posteriormente, una voz en off emite la frase *Se encienden las alarmas en Palacio Nacional luego de que la candidata Claudia Sheinbaum llamara ambicioso a AMLO*, e inmediatamente se escucha la voz de Claudia Sheinbaum Pardo, expresando la frase que se escucha en el spot, y después se vuelve a escuchar el tono musical.
- ✓ En el caso del spot del Partido Acción Nacional, se percibe un breve espacio en silencio, e instantes después, otra voz en off expresa: *los programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente PAN. Llegó la hora del cambio.*
- ✓ En el caso del spot del Partido Revolucionario Institucional, se percibe un breve espacio en silencio, e instantes después, otra voz en off expresa: *Los*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente. El PRI sí resuelve. Vota PRI.

IV. CASO CONCRETO

Como se adelantó, MORENA, solicitó como medida cautelar el cese inmediato de los spots que se denuncian en el presente asunto.

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, porque, desde una óptica preliminar, como el propio denunciante lo señala, el contenido de los spots **es de naturaleza electoral**, y bajo la apariencia del buen derecho, se considera que se encuentra amparado en el ejercicio de la libertad de expresión y libre configuración de los partidos políticos del contenido de sus promocionales, con las excepciones previstas en la normativa electoral.

En ese tenor, de un análisis en sede cautelar, se considera que no existe base para ordenar la suspensión de su difusión, toda vez que, se insiste, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra amparado por la libertad de expresión.

Al efecto, es importante destacar que, tal y como lo dispone el artículo 242, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las campañas electorales se realizan a través de diferentes actividades, entre ellas, **la difusión de propaganda electoral**, entendida como el conjunto de publicaciones, imágenes y expresiones que durante esta etapa producen y difunden los partidos políticos, las candidaturas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En tal virtud, conforme dicho precepto legal, la propaganda electoral deberá propiciar 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 que para la elección en cuestión hubieren registrado, es decir, la propaganda electoral tiene propósito informar y presentar a la ciudadanía la oferta política de los partidos políticos y sus candidaturas, **atraer adeptos** y, en consecuencia, conseguir el mayor número de votos posible el día de la elección.

Más aún que, 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, lo anterior, cómo se indicó, con el objeto de **atraer adeptos**, bajo el formato o contenido que, en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

ejercicio de su libertad de expresión y configuración de propaganda determinen, siempre y cuando no excedan los límites legalmente permitidos.

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

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

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.**¹⁰

De igual suerte, la Sala Superior, 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.***

Asimismo, la Sala Superior ha considerado¹¹ 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.

De este modo, 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

¹⁰ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017

¹¹ Ver SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, es verdad que los promocionales denunciados, inicialmente se muestran como un espacio que, al parecer, está dando una noticia, en el caso, el fragmento de un discurso que la candidata Claudia Sheinbaum Pardo, realizó en un evento proselitista y, los efectos que, desde la perspectiva del responsable del mensaje causaron, lo que, a juicio de la parte denunciante, es ilegal, ya que se trata de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Sin embargo, debe decirse que, contrario a lo manifestado por la parte denunciada, desde una óptica preliminar, se considera que el mensaje contenido en los spots denunciados y, concretamente, **el formato en que es presentado, se encuentra dentro de los parámetros establecidos para difundir este tipo de publicidad** dentro de la etapa de campañas, 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.**

Además, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, si bien el denunciante señala que las expresiones siguientes se presentan como de tipo informativo o noticioso: ***Se encienden las alarmas en Palacio Nacional luego de que la candidata Claudia Sheinbaum llamara ambicioso a AMLO***, lo cierto es que, es evidente de que se trata de hechos que son del conocimiento y del debate público y que, en su caso, fue retomado por los partidos políticos denunciados.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, si bien, para el quejoso, el formato en que se presentan los spots denunciados podría generar confusión en la ciudadanía, lo cierto es que, por una parte, no existe una prohibición legal para ello, pues, se reitera, los partidos políticos, tienen la libertad de difundir su publicidad a través de la radio y la televisión, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites constitucionales y legales establecidos, siendo que, los materiales que aquí se analizan, en sede cautelar, no se advierte que rebasen esos límites, y por otra, dicho contenido fue del conocimiento y debate público, retomado por distintos medios de comunicación.

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 postulan, además, de propiciar el conocimiento de las candidaturas, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan, **siempre y**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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 los spots denunciados no rebasan dichos límites pues, se insiste, versan sobre la opinión de los partidos responsables 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 los contendientes electorales, así como hacer llamados expresos al voto a favor o en contra de una candidatura o un partido político.**

Sin que pase por desapercibido que, al final de los spots se escuchan las expresiones:

En el caso del spot del Partido Acción Nacional: *Los programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente PAN. Llegó la hora del cambio.*

En el caso del spot del Partido Revolucionario Institucional: *Los programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente. El PRI sí resuelve. Vota PRI.*

Al respecto, dichas manifestaciones en la etapa de campañas son válidas, pues se expone la ideología de estos sobre los programas sociales y su protección constitucional, además de que solicita el voto a favor de los responsables de los mensajes, presenta; por lo que, se trata de mensajes que transmiten la postura de dos partidos políticos nacionales coaligados en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general como lo son los programas sociales, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.¹²

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. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por **MORENA**, respecto de la difusión de los promocionales denunciados con folios RA02726-24 y RA02722-24, en términos de los argumentos esgrimidos en el **numeral III** del considerando **CUARTO**, del presente Acuerdo.

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.

¹² Véase SUP-REP-18/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-232/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/849/PEF/1240/2024
Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/MORENA/CG/850/PEF/1241/2024

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 Cuadragésima Séptima Sesión extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el **dieciocho de mayo de dos mil veinticuatro**, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, así como 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

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral