



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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 DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024.

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

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

I. Denuncia. El catorce de mayo del año en curso, se recibió escrito signado por el representante suplente del partido **MORENA**, ante el Consejo General de este Instituto, por el cual denunció la presunta difusión de expresiones **calumniosas**, atribuible al **Partido de la Revolución Democrática**, en supuesto **uso indebido de la pauta**. Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares y tutela preventiva.

II. Acuerdo de registro. El mismo día, 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.

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 Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

En el caso, la competencia de esta Comisión se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la presunta difusión de expresiones **calumniosas**, en supuesto **uso indebido de la pauta**, por el pautado de un promocional de televisión por parte del **Partido de la Revolución Democrática**.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

El partido **MORENA** denunció al **Partido de la Revolución Democrática**, por el presunto **uso indebido de la pauta**, con motivo del pautado del promocional “**VER PEC SOCIAL**”, con folio **RV02343-24**, pautado para el Proceso Electoral Local de Veracruz en curso, en el que, a su decir, se menciona a la candidata a Gobernadora en Veracruz, postulada por dicho instituto político con expresiones **calumniosas**.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares y tutela preventiva.

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas aportadas por el Partido MORENA

- 1. Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada que se ordene levantar, a efecto de certificar el material denunciado.
- 2. Las técnicas.** Consistente en todas y cada una de las reproducciones fotográficas insertas en el escrito de queja.
- 3. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que lo favorezca.
- 4. Presuncional.** En su doble aspecto legal y humana, consistente en todo lo que se pueda deducir de los hechos comprobados en lo que beneficie a sus intereses.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

- 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, así como el contenido de los vínculos de internet insertos en la denuncia.
- 2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con el promocional denunciado [versión televisión] del que se advierte la información siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	Última transmisión
1	PRD	RV02343-24	VER PEC SOCIAL	VERACRUZ	CAMPAÑA LOCAL	16/05/2024	17/05/2024

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- De conformidad con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión el promocional denominado “**VER PEC SOCIAL**”, con folio **RV02343-24** fue pautado por el Partido de la Revolución Democrática para ser difundido durante el periodo de campaña del proceso local que actualmente se desarrolla en el estado de Veracruz.
- La difusión de dicho material se llevará a cabo en el periodo comprendido entre el **dieciséis y el diecisiete de mayo del año en curso**.
- Rocío Nahle García, se encuentra registrada como candidata de la coalición “Sigamos Haciendo Historia en Veracruz” a la gubernatura de Veracruz

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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 Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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.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 DE LA MEDIDA CAUTELAR.

I. Cuestión previa

Legitimación del partido MORENA para denunciar calumnia en contra de Rocío Nahle García. En el caso, se considera que el Partido MORENA tiene legitimación para denunciar la supuesta calumnia que señala en su escrito de queja por cuanto hace los hechos imputados a Rocío Nahle García, toda vez que se encuentra registrada como candidata a la gubernatura de Veracruz, por la coalición “Sigamos Haciendo Historia en Veracruz” integrada por los partidos MORENA, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Fuerza por México Veracruz.

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 Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

Lo anterior en términos del criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis **V/2024**, de rubro **CALUMNIA ELECTORAL. UN PARTIDO POLÍTICO TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA CUANDO SE EJERCE EN CONTRA DE UNA DE SUS CANDIDATURAS.**

El referido órgano jurisdiccional sustentó dicho criterio conforme a lo siguiente:

Hechos: En dos casos la Sala Regional Especializada, analizó si un partido político tenía legitimación para denunciar la infracción de calumnia. En el primer caso, el partido denunció esa infracción, por tratarse de propaganda calumniosa en contra de una candidatura que postuló; en el segundo caso, el promocional hacía referencia a legisladores que aparentemente militaban en el instituto político denunciante.

Criterio jurídico: Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar ante las autoridades electorales la propaganda calumniosa que involucre a alguna de sus candidaturas, porque el partido político es susceptible de resentir la afectación de la conducta infractora.

Justificación: De la interpretación de los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como, 217, párrafo 1, inciso e), fracción III, 247, párrafo 2, 380, párrafo 1, inciso f), 394, párrafo 1, inciso i), 443, párrafo 1, inciso j), 446, párrafo 1, inciso m), 452, párrafo 1, inciso d), y 471, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se reconoce la figura de la calumnia electoral como una restricción o limitante al ejercicio de la libertad de expresión de determinados sujetos y sólo las personas afectadas directamente por expresiones que las calumnian están legitimadas para denunciar a fin de iniciar el procedimiento sancionador correspondiente, en ese sentido, el partido político y su candidatura al constituir un binomio indisoluble, por el nexo que existe entre ellos dada su participación en el proceso electoral, de forma que, si se difundiera propaganda calumniosa en contra de su candidatura, el partido político sería susceptible de resentir una afectación, al ser la persona que postula a un cargo de elección popular.

II. Marco jurídico

Acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos

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

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

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

...

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

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

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo 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

...

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

Énfasis añadido

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

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los parámetros convencionales, constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En otras palabras, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Por ello, los institutos políticos deben emplear los tiempos que el Estado a través de este Instituto Nacional Electoral, les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

Al respecto, la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes³ que la propaganda difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva **mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**

³ Véanse las sentencias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

Ello, toda vez que la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios – aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las fases de precampaña y campaña, así como en intercampaña y periodos de veda-, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática⁴.

En este sentido, la Sala Superior ha considerado 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 ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión⁵, que implica adicionalmente el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Libertad configurativa limitada únicamente frente aquellas conductas ilícitas constitutivas de simulación o fraude a la ley, pues al margen de que la libertad de expresión constituye un pilar de la democracia representativa, su ejercicio no es absoluto, dado que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

En conclusión, 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.

⁴ Véase SUP-REP-18/2016.

⁵ Véase SUP-REP-146/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

En igual sentido la Sala Superior ha establecido que cuando concurren elecciones en las entidades federativas con la federal los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular; por tanto, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidaturas a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.

El criterio referido se encuentra recogido en la jurisprudencia 33/2016, de rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.**

Libertad de expresión

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 pública. 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre personas candidatas a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.⁶ 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.⁷

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

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

⁶ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

⁷ 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**". Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

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

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a personas candidatas a cargos 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, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁹

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.

⁸ 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.

⁹ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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 política¹⁰.

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 personas candidatas, de las personas del servicio público y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

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

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

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

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

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

¹⁰ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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.

Calumnia

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión¹¹.

¹¹ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral¹², no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o las candidaturas, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**¹³, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹⁴.

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

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

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

¹² Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

¹³ También conocido en la doctrina como "*animus injuriandi*". El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

¹⁴ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹⁵.

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos**

¹⁵ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano. Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹⁶

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹⁷.

III. Material denunciado.

“VER PEC SOCIAL”	
RV02343-24 [Versión Televisión] Duración 30 segundos.	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	

¹⁶ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

¹⁷ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

"VER PEC SOCIAL" RV02343-24 [Versión Televisión] Duración 30 segundos.	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

"VER PEC SOCIAL" RV02343-24 [Versión Televisión] Duración 30 segundos.	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
 <p>Rocío Nahle se hizo de lujosas propiedades</p>	 <p>por cien millones de pesos.</p>
 <p>Tengo miles de casas.</p>	 <p>Atribuyen a Nahle otro depa en NY</p> <p>El que quiere presumir lo material.</p>
 <p>Es imposible que la exsecretaria de Energía haya construido ese patrimonio en tan corto tiempo; hay inconsistencias entre el valor que declara y el del mercado: experto anticorrupción</p> <p>El que quiere presumir lo material.</p>	 <p>Exhiben mansión... y autos turbios a Nahle</p> <p>que se dedique a otra cosa.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

“VER PEC SOCIAL” RV02343-24 [Versión Televisión] Duración 30 segundos.	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO

Contenido auditivo del promocional
<p>Voz en off masculina 1: ...Darles un consejo a los candidatos... Pues que no sean presumidos. Fantoques. La ostentación, la opulencia, es pecado social.</p> <p>Voz en off femenina: En sólo cuatro años Rocío Nahle se hizo de lujosas propiedades por cien millones de pesos.</p> <p>Voz Rocío Nahle: Tengo miles de casas</p> <p>Voz en off masculina 1: El que quiere presumir lo material, que se dedique a otra cosa. No al servicio público</p> <p>Voz en off femenina: Rocío Nahle, zacatecana con pecado social.</p> <p>Voz en off masculina 2: La opción ciudadana, VOTA PRD.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

Del promocional denominado **VER PEC SOCIAL** con folio **RV02343-24** [televisión], se advierte lo siguiente:

- De manera auditiva se advierte una voz en off que manifiesta las frases: *“En sólo cuatro años Rocío Nahle se hizo de lujosas propiedades por cien millones de pesos.”* y *“Rocío Nahle, zacatecana con pecado social.”*
- Se escucha la voz de Rocío Nahle mencionar la frase: *“Tengo miles de casas”*.
- Se escucha la voz de quien parece ser el Presidente de la República manifestando: *“...Darles un consejo a los candidatos...Pues que no sean presumidos. Fantoques. La ostentación, la opulencia, es pecado social.”*, así como la frase: *“El que quiere presumir lo material, que se dedique a otra cosa. No al servicio público”*.
- De manera visual se pueden leer las frases: *“EL UNIVERSAL: Rocío Nahle amasa en cinco años fortuna inmobiliaria”*; *“ACUMULA MAS DE 100 MDP EN INMUEBLES. NAHLE TIENE CASAS EN NL, VERACRUZ, TABASCO Y EU”*; *“LE DETECTAN LA COMPRA DE 3 PREDIOS y la construcción de dos mansiones en los estados de Veracruz y Tabasco”*; *“EXCELSIOR: DENUNCIAN A NAHLE POR ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO”*; *“¡OPULENCIA INEXPLICABLE!”*; *“Atribuyen a Nahle otro depa en NY”*; *“Exhiben mansión... y autos turbios a Nahle”*
- El promocional concluye con el logo del Partido de la Revolución Democrática con una X marcando dicho logo.

Sentado lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos expuestos por el quejoso.

IV. Caso concreto

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado no constituye un acto de calumnia, en virtud de que no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en algún proceso electoral.

Como se señaló, el Partido MORENA denunció el promocional denominado **VER PEC SOCIAL** con folio **RV02343-24** [televisión], pautado por el Partido de la Revolución Democrática, ya que, refiere que dicho material contiene hechos calumniosos atribuidos al partido MORENA y a su candidata a la gubernatura de Veracruz Rocío Nahle al decir que: *“En sólo cuatro años Rocío Nahle se hizo de lujosas propiedades por cien millones de pesos”* y de forma visual imputar el delito de enriquecimiento ilícito al afirmar que: *“Rocío Nahle amasa en cinco años fortuna*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

inmobiliaria”; “Nahle tiene casas En NL, Veracruz, Tabasco y EU” y “Denuncian a Nahle por enriquecimiento ilícito”

En primer lugar, es importante reiterar que ha sido criterio de este órgano colegiado, así como del máximo tribunal en la materia, que la libertad de expresión, en lo atinente al debate político, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

Ahora bien, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación **específica dirigida a una persona en concreto** de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior¹⁸:

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

...

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

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

En el mismo sentido, dicha Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de clave SUP-REP-132/2018¹⁹, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

¹⁸ Véase SUP-REP-29/2016

¹⁹ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en el proceso electoral, se compone de los siguientes elementos: a) Objetivo: Imputación de hechos o delitos falsos; y, b) Subjetivo: A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

...

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

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

En el caso, por lo que se refiere al promocional antes referido y desde una visión propia de sede cautelar, se considera que las frases que lo conforman no actualizan los elementos **objetivo y subjetivo** constitutivos de la calumnia, con impacto en un proceso electoral, dado que las expresiones y señalamientos que se hacen en el promocional denunciado, **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso a persona alguna de manera clara y sin ambigüedades.**

Ello en tanto que las frases empleadas en el promocional no señalan de forma directa y sin ambigüedades la comisión de un delito, pues de forma genérica se hace referencia a **“En sólo cuatro años Rocío Nahle se hizo de lujosas propiedades por cien millones de pesos”**, de lo que no se desprende un posible hecho ilícito, sino la simple referencia de lo que, conforme a las notas periodísticas visibles en el promocional es posible advertir de manera preliminar.

En efecto, de los elementos visuales si bien se pueden observar encabezados de lo que parecen ser notas periodísticas con las frases **“EL UNIVERSAL: Rocío Nahle amasa en cinco años fortuna inmobiliaria”**; **“ACUMULA MAS DE 100 MDP EN INMUEBLES. NAHLE TIENE CASAS EN NL, VERACRUZ, TABASCO Y EU”**; **LE DETECTAN LA COMPRA DE 3 PREDIOS y la construcción de dos mansiones en los estados de Veracruz y Tabasco”**; **“EXCELSIOR: DENUNCIAN A NAHLE POR ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO”**; **“¡OPULENCIA INEXPLICABLE!”**; **“Atribuyen a Nahle otro depa en NY”**; **Exhiben mansión... y autos turbios a Nahle”**, desde una óptica preliminar, es posible advertir que se trata de contenidos que son del conocimiento público y de interés general para el debate político.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

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

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

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

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

En este tenor, desde una óptica preliminar, las frases que integran el spot, son insuficientes para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que las expresiones o imágenes contenidas en este se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso a personas identificadas con ese partido político o al mismo instituto político, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen la perspectiva del emisor del mensaje, sobre el actuar de las personas que señala y del partido político al que representan, lo cual, en principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el **SUP-REP-89/2017**, sostuvo que una medida cautelar consistente en la suspensión de promocionales en radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución, para lo cual es necesario realizar una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto **tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.**

De este modo, la Sala Superior sostuvo que no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido —como en el caso— no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta, así como tampoco el riesgo de lesión grave a un principio constitucional o el posible daño irreparable a un derecho humano, con independencia de si, al momento del estudio de fondo, se determina la existencia de la infracción.

Esto es, acorde con el criterio señalado, se justifica la medida cautelar si los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional de manera objetiva, de forma tal que si no hay un elemento explícito que pueda generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar y, por tanto, no se configura el peligro en la demora de la resolución de fondo.

Esto es, la función tutelar y preventiva de las medidas cautelares implica que se deba realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente, en una segunda, al resolver el fondo, efectuar un análisis de la totalidad de los elementos probatorios y del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta a efecto de determinar si forma parte de una estrategia de publicidad maliciosa, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

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

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

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

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

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

En este sentido, del análisis preliminar al promocional objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para retirar el promocional denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

Finalmente, es importante precisar que lo antes expuesto, no prejuzga 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 determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

V. Tutela preventiva

Finalmente, el inconforme solicitó el dictado de medidas de tutela preventiva, para que se ordene al partido denunciado se abstenga de realizar actos que violenten la normativa electoral y que afecten los principios rectores de la función electoral, en particular para que se le haga un llamado a actuar con legalidad en todas sus actividades a las personas denunciadas.

Al respecto esta Comisión considera **improcedente** su dictado pues, en términos de lo analizado en el apartado previo, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte una evidente ilegalidad respecto al material denunciado, aunado a que se trata de **hechos futuros de realización incierta**.

En este sentido, este órgano colegiado considera que la petición formulada por el partido quejoso versa sobre hechos futuros de realización incierta, pues no se tiene ningún elemento en autos para suponer que acciones como las denunciadas pudieran volver a ocurrir.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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

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

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

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior²⁰ determinó que **no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones** o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

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, 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, 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, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

²⁰ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-225/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/821/PEF/1212/2024

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de **medidas cautelares**, solicitadas por el partido MORENA en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, fracción IV, de la presente resolución.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de **tutela preventiva** solicitadas por el partido MORENA en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, fracción IV, de la presente resolución.

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

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el juicio electoral, 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 Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro, por **unanimidad** de votos de las Consejeras Electorales Maestra Rita Bell López Vences, Norma Irene de la Cruz Magaña, 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