



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO, EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DERIVADO DE LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024.

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

ANTECEDENTES

I. Denuncia. El veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, se recibió escrito de queja signado por el representante propietario del **partido político del Trabajo** ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció al **partido político de la Revolución Democrática**, por el pautado del promocional **“XG FLASH INFORMATIVO 4”**, con folio **RA02754-24**, ya que, según su dicho con el mismo, entre otros hechos, el mismo contiene propaganda calumniosa.

Por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares.

II. Acuerdo de admisión. El veintitrés de mayo, se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente **UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024**; 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, así como de la existencia y contenido del vínculo electrónico aportado por la parte denunciante.
- 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.
- Su acumulación al expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/883/PEF/1274/2024** y sus acumulados.
- Determinar la notoria improcedencia de la medida cautelar, respecto a que el promocional se trataba de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, por pronunciamiento previo de esta Comisión.¹

¹ Al existir pronunciamiento previo por parte de este órgano colegiado, al emitir el acuerdo ACQyD-INE-248/2024, el veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/MORENA/CG/883/PEF/1274/2024** y sus acumulados



- La glosa del “*CONVENIO DE COALICIÓN ELECTORAL QUE CELEBRAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PARA LA POSTULACIÓN DE LAS CANDIDATURAS A LA PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN LA MODALIDAD DE COALICIÓN PARCIAL PARA LAS SENADURÍAS DE LA REPÚBLICA Y DIPUTACIONES FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, QUE INTEGRARÁN LA LXVI LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO 2023-2024, ASÍ COMO DIVERSOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR A ELEGIRSE EN LA JORNADA ELECTORAL FEDERAL ORDINARIA DEL DÍA 2 DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO*”,

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.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares.²

En el caso, la competencia de esta Comisión se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión de **propaganda calumniosa**, atribuible al **Partido de la Revolución Democrática**, hechos que podrían estar relacionados con el proceso electoral federal en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

El **Partido del Trabajo** denunció al **Partido de la Revolución Democrática** con motivo de la transmisión del promocional “**XG FLASH INFORMATIVO 4**”, con folio RA02754-24, pautado para la etapa de campaña federal, en el que, a juicio del quejoso, contiene **propaganda calumniosa**.

Por lo que, como medida cautelar solicitó la suspensión inmediata del promocional denunciado.

² 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-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

MEDIOS DE PRUEBA

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 del promocional denunciado, 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 del promocional denunciado.
- 5. Instrumental de actuaciones**, consiste en todas las constancias del expediente que sean favorables a los intereses de mi representado.
- 6. Presuncional en su doble aspecto**. Consistente en todo lo que esta autoridad puede deducir de los hechos comprobados y que beneficie a los intereses de mi representado.

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 del promocional denunciado, así como el contenido del vínculo electrónico aportado.
- 2. Documental pública**. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

Partido de la Revolución Democrática
“XG FLASH INFORMATIVO 4”
RA02754-24



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
2	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
3	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
4	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
5	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
6	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
7	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
8	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
9	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
10	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
11	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
12	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
13	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
14	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
15	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
16	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
17	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
18	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
19	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
20	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
21	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
22	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
23	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
24	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
25	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	25/05/2024	25/05/2024
26	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
27	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
28	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
29	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024
30	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
31	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	25/05/2024
32	PRD	RA02754-24	XG FLASH INFORMATIVO 4	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	24/05/2024	24/05/2024

3. Documental pública. Copia del convenio de coalición “Sigamos haciendo historia”, integrada por los partidos políticos MORENA y Verde Ecologista de México, así como por el Partido del Trabajo, para la postulación de la candidatura para la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo constitucional 2024-2030.

CONCLUSIONES PRELIMINARES



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

- El promocional denunciado fue pautado por el partido político denunciado 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 de la Revolución Democrática
"XG FLASH INFORMATIVO 4"
RA02754-24**

Entidad	Primera transmisión	Última transmisión
Baja California, Coahuila, Colima, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas	24 de mayo de 2024	24 de mayo de 2024
Coahuila, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán	24 de mayo de 2024	25 de mayo de 2024
Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa	25 de mayo de 2024	25 de mayo de 2024

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.³

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

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. CUESTIONES PRELIMINARES

a) Análisis jurídico del promocional denunciado aun cuando no inicia su difusión en radio.

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

Como se adelantó, el promocional pautado por el Partido de la Revolución Democrática, identificado como **“XG FLASH INFORMATIVO 4”**, RA02754-24, aún no se difunde en radio en los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas,

³ 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-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis potosí y Sinaloa, puesto que está pautado para que esto ocurra, a partir del **veinticinco 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 del promocional denunciado implica que esté disponible para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

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

En 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.⁴

Por lo anterior se concluye que esta Comisión válidamente puede analizar el contenido del promocional denunciado, aun y cuando no ha iniciado su vigencia.⁵

b) Legitimación del Partido del Trabajo para denunciar calumnia

Se considera que el Partido del Trabajo tiene legitimación para denunciar la supuesta calumnia que señala en su escrito de queja por cuanto hace los hechos que se le atribuyen a Claudia Sheinbaum Pardo, toda vez que la misma es candidata a la presidencia de la República postulada por la Coalición “Sigamos haciendo

⁴ 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.*

⁵ 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-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

historia”, integrada por los partidos políticos MORENA y Verde Ecologista de México, así como por el Partido del Trabajo, aquí denunciante.

Lo anterior en términos del criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis **VI/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

Calumnia.

El artículo 41, párrafo tercero, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y las personas candidatas 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 denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

Sobre el particular, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calumnia debe ser entendida como una acusación falsa o bien la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad,⁶ hecha maliciosamente para causar daños 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.⁷

En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la Tesis de Jurisprudencia **10/2024**, de rubro y textos siguientes:

CALUMNIA ELECTORAL. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERAR LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA SU CONFIGURACIÓN.

Hechos: En los casos precedentes, la Sala Superior debió analizar los elementos respectivos o alguno de ellos para determinar si actualizó o no la calumnia por presunta difusión de propaganda político – electoral calumniosa (imputación de delitos sin justificación).

Criterio jurídico: Los elementos mínimos que las autoridades electorales deben considerar a fin de tener por actualizada la calumnia electoral, como una restricción o limitante al ejercicio de la libertad de expresión de determinadas personas son: 1. Elemento personal, esto es, quiénes pueden ser sancionados que, de forma ordinaria, son partidos políticos, coaliciones y candidaturas; 2. Elemento objetivo, consistente en la imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en algún proceso electoral; y 3. Elemento subjetivo, consistente en que se imputa un hecho o delito a sabiendas de su falsedad (estándar de la real malicia o malicia efectiva).

Justificación: De conformidad con los artículos 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 471, párrafo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como la jurisprudencia 3/2022, de rubro CALUMNIA ELECTORAL. LAS PERSONAS PRIVADAS, FÍSICAS O MORALES, EXCEPCIONALMENTE, PODRÁN SER SUJETOS INFRACTORES, se desprende que el sistema electoral reconoce la figura de calumnia electoral como una restricción o limitante al ejercicio de la libertad de expresión de determinados sujetos que realicen imputaciones de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. La restricción tiene por objetivo proteger bienes constitucionales, como el derecho al honor o reputación de las personas y, sobre todo, el derecho de las personas a votar de forma informada. Entonces, se prohíbe que partidos políticos, candidaturas y coaliciones difundan expresiones con la imputación de hechos o de

⁶ Véase Acción de Inconstitucionalidad 134/2020, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5618267

⁷ 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



delitos falsos con el objetivo de engañar al electorado, para evitar que se vicie su voluntad en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio. Así, en estos casos, lo que debe verificarse es que la manifestación denunciada implique la imputación directa y unívoca de un hecho, porque las opiniones, como juicios de valor, no están sujetas a un canon de veracidad y, por ende, están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar ofensivas o perturbadoras.

Conforme al criterio jurisprudencial en cita, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que, para determinar la posible actualización de calumnia, se deben analizar los siguientes elementos:

1. **Elemento personal**, esto es, quiénes pueden ser sancionados que, de forma ordinaria, son partidos políticos, coaliciones y candidaturas.
2. **Elemento objetivo**, consistente en la imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en algún proceso electoral.
3. **Elemento subjetivo**, consistente en que se imputa un hecho o delito a sabiendas de su falsedad (estándar de la real malicia o malicia efectiva).

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios con carácter de obligatorios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político – electoral,⁸ 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 los candidatos/as, 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)**,⁹ pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.¹⁰

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

⁸ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

⁹ 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.

¹⁰ 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.



propaganda política o electoral se expresen hechos y delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

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

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

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

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 emisión.¹¹

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.**

¹¹ Véase SUP-REP-45/2019, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹²

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo.¹³

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.

¹² 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.

¹³ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



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

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.¹⁴ 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.

¹⁴ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



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”**.¹⁵

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

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

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

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

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

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

¹⁵ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



interamericanas de derechos humanos¹⁶ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁷

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 política¹⁸.

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de las 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

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.

III. MATERIAL DENUNCIADO

El contenido del promocional denunciado, es el siguiente:

<p>Partido de la Revolución Democrática "XG FLASH INFORMATIVO 4" RA02754-24 [versión radio]</p>
<p>Segundo 00:00 al 00:03 Música de Fondo</p> <p>Voz off masculina 1: A cuatro años de la tragedia de COVID, se comprueba que el Gobierno de la Ciudad de México, en ese momento a cargo de Claudia Sheinbaum, ocultó, sí, escuche bien, ocultó a más de trescientas mil muertes. Todos conocimos un deceso cercano. Una pena.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

Partido de la Revolución Democrática
"XG FLASH INFORMATIVO 4"
RA02754-24 [versión radio]

Segundo 00:15 al 00:20 Música de Fondo

Voz off masculina 2: *Los programas sociales están en la Constitución y nadie puede condicionarlos ni quitarlos. Que no te amenacen. Vota libremente, vota PRD. La opción ciudadana.*

- ✓ 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: *A cuatro años de la tragedia de COVID, se comprueba que el Gobierno de la Ciudad de México, en ese momento a cargo de Claudia Sheinbaum, ocultó, sí, escuche bien, ocultó a más de trescientas mil muertes. Todos conocimos un deceso cercano. Una pena, y después se vuelve a escuchar el tono musical.*
- ✓ En el spot, 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. Vota PRD. La opción ciudadana.*

IV. CASO CONCRETO

Como se adelantó, el Partido del Trabajo solicitó como medida cautelar el cese inmediato del spot que se denuncia en el presente asunto, por el presunto contenido **calumnioso**.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, con las frases: *A cuatro años de la tragedia de COVID, se comprueba que el Gobierno de la Ciudad de México, en ese momento a cargo de Claudia Sheinbaum, ocultó, sí, escuche bien, ocultó a más de trescientas mil muertes. Todos conocimos un deceso cercano. Una pena,* de las que se duele la parte denunciante, de manera preliminar, **no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos**, puesto que las frases que integran el promocional denunciado corresponden, en principio, al punto de vista, crítica y señalamientos del emisor del mensaje, en torno a cuestiones del ámbito público; lo anterior, atento a las consideraciones y fundamentos siguientes.

En primer término, se debe tener presente que las medidas cautelares, tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro que una conducta



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión, resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

Asimismo, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-97/2017, concluyó que los partidos políticos pueden utilizar una estrategia publicitaria que no necesariamente busque utilizar la imagen de las personas candidatas como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o **crítica a contextos electorales**, gobiernos o candidaturas.

Precisado lo anterior, el análisis preliminar del material objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en una opinión crítica que, por **exaltada, molesta, incómoda o perturbadora** que parezca a la parte denunciante, en apariencia del buen derecho, sólo constituye la visión del emisor del mensaje respecto a los acontecimientos relacionados con la forma en que el entonces Gobierno de la Ciudad de México dirigido por la ahora candidata a la presidencia de la República, Claudia Sheinbaum Pardo, llevó a cabo en torno a la pandemia y que fueron del dominio público, sin que con esto, se advierta, desde una óptica preliminar, la imputación de delitos o hechos falsos.

En efecto, el aparente ocultamiento de muertes durante la pandemia, por parte del gobierno encabezado por la candidata presidencial en cita fue difundido por diversos medios de comunicación, esto es, se trata de información que es del conocimiento



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

y debate público,¹⁹ y que, en su caso, fue retomado por el partido político denunciado.

De ahí que, de un análisis preliminar al contenido del material denunciado y las frases que ahí se emiten, se advierte que también se trataron de una interpretación y postura que realizó el emisor, sin que se advierta que se trate de alguna imputación de hechos o delitos falsos.

En efecto, como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos, esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.²⁰

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

En el mismo sentido, dicha Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018,²¹ sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

¹⁹ Como, por ejemplo: <https://contralacorrupcion.mx/muertes-coronavirus-cdmx/#:~:text=En%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20hay%20al%20menos%204%20mil,ha%20reportado%20e%20gobierno%20capitalino;> <https://contralacorrupcion.mx/sheinbaum-muertes-covid-19-cdmx/>; <https://capital-cdmx.org/oculto-gobierno-de-sheinbaum-275-mil-muertes-por-la-pandemia-de-covid/>; <https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/gobierno-de-la-cdmx-no-difunde-cifras-reales-de-muertos-por-covid-acusa-pan-9991569.html> y <https://www.forbes.com.mx/politica-cdmx-alza-muertes-covid-19-sistema/>. Consulta en: PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL. Registro digital: 2004949, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Civil, Común, Tesis: I.3o.C.35 K (10a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, página 1373, Tipo: Aislada. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/s/2004949>.

²⁰ 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

²¹ 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



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."

De igual suerte, la jurisdicción dictó sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017,²² sentencia en la que, medularmente, se estableció lo siguiente:

...las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado. No obstante, la difusión de hechos falsos con el objetivo de engañar al electorado respecto de las capacidades y aptitudes de uno de los contendientes no está permitida, pues resulta claro que con ello se pretende viciar la voluntad del electorado en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio.

En aquellos casos en que sea difícil distinguir entre opiniones e informaciones o hechos, porque se presente información falsa en el marco de una opinión, la autoridad deberá valorar los efectos que tales mensajes podrían tener en el electorado a fin de adoptar o no alguna medida que estime procedente.

Así, respecto a propaganda política o electoral que combine "hechos" y "opiniones", deberá determinarse si ésta en su conjunto y dentro de su propio contexto tiene un "sustento fáctico" suficiente, en el entendido de que, acorde con el criterio de veracidad aplicable al ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información, un "sustento fáctico" no es equivalente a la prueba en juicio de los hechos en que se basa la nota, **sino a un mínimo estándar de diligencia en la investigación y comprobación de hechos objetivos.**

De esta manera, los hechos falsos difundidos en la propaganda que impacten seriamente la percepción respecto al debido desempeño del cargo al que aspira un determinado candidato deben ser objeto de medidas cautelares y, en su caso, de sanciones administrativas, pues pueden vulnerar el derecho del electorado a recibir información veraz respecto de las ofertas políticas a elegir. Esto es así, pues a diferencia de las meras opiniones (p.e. juicios de valor o apreciaciones subjetivas sobre hechos), los hechos generalmente pueden ser comprobados objetivamente.

No obstante, no pasa desapercibido que en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, lo que tendría como consecuencia que prevalezcan las expresiones sin necesidad de ser suspendidas o sancionadas.

De esta forma, se permite que en un contexto de un debate público abierto, plural y vigoroso un candidato o candidata, o partido político opine que sus adversarios son incompetentes, o bien, que no son aptos para desempeñar el cargo al que aspiran, ya que estas afirmaciones no dejan de ser subjetivas y, en última instancia, el electorado deberá formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión.

En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o cuya veracidad es muy dudosa la autoridad debe valorar, atendiendo al contexto en que se presenta la información, si la misma debe ser objeto de una medida cautelar o no.

Así, la información transmitida en la pauta relativa o vinculada con las candidaturas contendientes, debe considerarse, en principio, como una **información permitida** que debe ser conocida por el electorado a fin de valorar si esa información confirma, modifica o define el sentido de su voto. No obstante, **tal información estará protegida en la medida en que pueda**

²² Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

presumirse que se tuvo la diligencia debida para sostener su veracidad, porque de resultar falsa podría incidir de manera indebida en el derecho a votar de forma informada, libre y auténtica, ya que el elector podría tomar una decisión con base en elementos ajenos a la realidad lo que desvirtuaría el sentido y legitimidad de su voto, más allá de la réplica o las aclaraciones que pudiera hacer la parte afectada, pues dada la relevancia e incidencia directa en la persona afectada por la información, puede presumirse válidamente un impacto serio o sustancial en el electorado considerando las finalidades y trascendencia de la pauta.”

Así las cosas, del contenido auditivo del spot denunciado, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, corresponde a una interpretación que realizó el partido denunciado, en torno a una expresión realizada en un evento proselitista y que fue del dominio público.

Esto es, para el emisor del mensaje, la frase emitida y las consecuencias que pudieron tener, bajo la apariencia del buen derecho, constituyen una opinión o percepción del responsable del material, en torno a un tema que fue del dominio popular, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro del spot, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

Por tanto, al verificarse las manifestaciones denunciadas, se concluye, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que no implican la imputación directa y unívoca de un hecho, pues se trata de una opinión del partido emisor del mensaje, misma que no está sujetas a un canon de veracidad y, por ende, está permitida, aunque contenga manifestaciones que puedan resultar ofensivas o perturbadoras.

Lo anterior, se reitera, porque 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 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 o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior:²³

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 ahí contenidas se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso a Claudia Sheinbaum Pardo o al partido denunciante, 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 dicha candidata, lo cual, en principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

En efecto, el razonamiento que se asentó en el párrafo anterior debe entenderse en el contexto de la libertad de los partidos políticos para formular crítica respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, en el sentido de que **las opiniones están permitidas, aunque resulten fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado.**

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.

²³ Véase SUP-REP-29/2016



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 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, como se adelantó, conforme a lo señalado en la Tesis de Jurisprudencia 10/2024, los elementos mínimos para determinar la posible actualización de calumnia son:

1. **Elemento personal**, esto es, quiénes pueden ser sancionados que, de forma ordinaria, son partidos políticos, coaliciones y candidaturas.
2. **Elemento objetivo**, consistente en la imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en algún proceso electoral.
3. **Elemento subjetivo**, consistente en que se imputa un hecho o delito a sabiendas de su falsedad (estándar de la real malicia o malicia efectiva).

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

En este sentido, del análisis preliminar 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.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 11/2008, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del



Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación.

En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas **ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.** Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Por ello, del análisis preliminar al promocional denunciado, desde una óptica preliminar, no es posible advertir la imputación directa de un hecho o delito falso de manera unívoca o que, en su caso, se imputa un hecho o delito a sabiendas de su falsedad, esto último, se insiste, ya que, algunas de las cuestiones retomadas en el contenido del promocional, incluso, son o forman parte del conocimiento y debate público.

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-255/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PT/CG/910/PEF/1301/2024

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:

A C U E R D O

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el **Partido del Trabajo**, respecto de la difusión del promocional denunciado con folio **RA02754-24**, en términos de los argumentos esgrimidos en el **numeral IV** 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Primera Sesión extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veinticuatro, por mayoría de dos votos a favor 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, con el voto en contra de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences.

**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