



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SRE-PSC-31/2021

DENUNCIANTE: MORENA

DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

MAGISTRADO PONENTE: RUBÉN
JESÚS LARA PATRÓN

SECRETARIO: ALEJANDRO TORRES
MORÁN

COLABORÓ: SAID JAZMANY
ESTREVER RAMOS

SUMARIO DE LA DECISIÓN

SENTENCIA por la que se determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta, calumnia y violación al artículo 134 constitucional, atribuidas al Partido Acción Nacional, derivado del pautado del promocional denominado "INT PANDEMIA V2", durante el periodo de intercampaña federal, dado que su contenido es de naturaleza genérica por tratar temas inscritos dentro del debate y opinión pública, toda vez que presenta el posicionamiento de un partido político respecto de acontecimientos actuales de trascendencia nacional y no identifica plenamente a persona alguna que busque acceder a un cargo de elección popular durante el presente proceso electoral.

| GLOSARIO | |
|---|--|
| Autoridad instructora / UTCE/ Unidad Técnica | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral |
| Comisión de Quejas | Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral |

| | |
|-----------------------------|--|
| Constitución Federal | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| DEPPP | Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| Ley Electoral | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| PAN / promovente | Partido Acción Nacional |
| Sala Especializada | Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| Sala Superior | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |

SENTENCIA

Que dicta la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno¹.

VISTOS los autos correspondientes al procedimiento especial sancionador de órgano central del INE registrado con la clave SRE-PSC-31/2021, integrado con motivo del escrito de queja presentado por MORENA contra el PAN y

RESULTANDO

I. Antecedentes

- a. Procesos electorales federal y locales 2020-2021.** Actualmente se desarrollan tanto el proceso electoral federal en donde se renovará la Cámara de Diputados, así como procesos electorales locales en los que se renovarán diversos cargos en los estados del país (diputaciones, ayuntamientos o alcaldías, y/o gubernaturas).
- Cabe mencionar que las precampañas para las diputaciones del proceso electoral federal se realizaron del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero. Las intercampañas

¹ Los hechos que se narran en adelante corresponden al año dos mil veintiuno, salvo que se señale lo contrario.



transcurren del uno de febrero al tres de abril; las campañas tendrán verificativo del cuatro de abril al dos de junio y la jornada electoral el seis de este último mes².

II. Sustanciación del procedimiento especial sancionador

3. **a. Queja.** El veinte de febrero, el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE presentó un escrito de queja contra el PAN, por el pautado de un promocional denominado "INT PANDEMIA V2", con folios para televisión RV00205-21 y para radio RA00294-21, durante el periodo de intercampaña federal.
4. Lo anterior, al considerar que el contenido del promocional constituye actos anticipados de campaña, calumnia, uso indebido de la pauta, que vulnera el artículo 134 constitucional y que se usa de forma indebida la imagen de servidores públicos emanados de MORENA.
5. Además, el promovente solicitó el dictado de medidas cautelares para que se ordenara la suspensión inmediata de la propaganda denunciada.
6. **b. Admisión de la queja.** El veintiuno de febrero³, la autoridad instructora registró la queja con la clave **UT/SCG/PE/MORENA/CG/56/PEF/72/2021**; desechó la parte relativa a la propaganda denigrante⁴, admitió a trámite la queja por lo que hace a las restantes infracciones y se reservó emplazar a las partes involucradas al tener pendiente realizar diligencias de investigación.
7. **c. Medidas cautelares.** El veintidós de febrero siguiente, mediante acuerdo **ACQyD-INE-31/2021**⁵ la Comisión de Quejas determinó la

² Consultable en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-federal-2021/>

³ Foja 64 a 71 del expediente.

⁴ El razonamiento de la autoridad administrativa electoral fue en el sentido de que la denigración en la propaganda política-electoral ya no se encuentra prevista en la Constitución, con motivo de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, por lo que ya no se considera una restricción válida a la libertad de expresión en el discurso público y, por tanto, no constituye una violación en la materia.

⁵ Foja 99 a 135 del expediente.

SRE-PSC-31/2021

improcedencia de las medidas cautelares, al estimar, entre otras cosas, lo siguiente:

8. **Calumnia:** señaló que no se actualizaba porque, de un análisis preliminar del material denunciado, se desprenden frases que constituyen una crítica u opinión en torno a temas públicos, sin que exista la imputación de hechos o delitos falsos.
9. **Uso de la imagen de personas del servicio público:** se estimó que, si bien se utilizó la imagen de diversos servidores públicos, se debe tener en cuenta que son personas con responsabilidades públicas y, por tanto, tienen una resistencia mayor respecto del uso de su imagen.
10. **Uso indebido de la pauta:** precisó que se trata de un promocional de naturaleza política y de contenido genérico, pues es una postura y mensaje crítico que emite un partido político nacional en el contexto del debate político y sobre temas de interés general.
11. **Actos anticipados de campaña:** indicó que no se actualizaba el elemento subjetivo, ya que no se desprende alguna expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta e inequívoca solicite el apoyo en favor o en contra de alguna opción política.
12. **d. Impugnación de medidas cautelares.** El veintiséis de febrero, la Sala Superior confirmó el mencionado acuerdo ACQyD-INE-31/2021 y, en consecuencia, la improcedencia de las medidas cautelares, al resolver el recurso identificado con la clave SUP-REP-54/2021⁶.
13. Lo anterior, al considerar que en los promocionales denunciados no existe un llamado al voto en cualquiera de sus vertientes, por ello no se actualiza la difusión de propaganda electoral en intercampañas; y que tampoco hay imputación de hechos o delitos falsos, sino que se trata de una postura ideológica con la finalidad de emitir una crítica a

⁶ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0054-2021>



las administraciones de gobiernos emanados de MORENA, lo cual se encuentra amparado bajo el derecho de la libertad de expresión de los partidos políticos.

14. **e. Emplazamiento y celebración de la audiencia.** Finalmente, la autoridad instructora determinó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos⁷, la cual tuvo verificativo el diez de marzo y, una vez concluida, se remitió el expediente a esta Sala Especializada.

III. Trámite de la denuncia ante la Sala Especializada

15. **a. Recepción del expediente en la Sala Especializada.** En su momento, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada el presente asunto y se remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de verificar su debida integración.
16. **b. Turno a ponencia.** El veinticuatro de marzo el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente **SRE-PSC-31/2021** y turnarlo a la ponencia a su cargo.
17. **c. Radicación.** Con posterioridad, se radicó el expediente al rubro indicado y se procedió a elaborar el proyecto de resolución, conforme a los siguientes

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

PRIMERO. Competencia.

18. Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia el supuesto uso indebido de la

⁷ No pasa inadvertido que mediante acuerdo de cuatro de marzo, la UTCE adujo que se localizaron ochenta y nueve impactos excedentes que ya están siendo investigados por la DEPPP para determinar si ha lugar a dar vista al Secretario General del INE por dichos impactos e iniciar un procedimiento sancionador.

pauta, actos anticipados de campaña, calumnia, violación al artículo 134 constitucional y el uso indebido de la imagen de servidores públicos emanados de MORENA, con motivo del pautado en radio y televisión de un promocional por parte del PAN, durante el periodo de intercampaña federal, con posible incidencia en el actual proceso electoral federal, lo cual actualiza el supuesto de procedencia de la autoridad electoral federal⁸.

19. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, Base III⁹, 99, párrafo cuarto, fracción IX¹⁰ y 134, párrafos séptimo y octavo,¹¹ de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), 192, primer párrafo, y

⁸ En términos de los criterios sostenidos por la Sala Superior en las jurisprudencias 25/2010 y 10/2008, de rubros: PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES y PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, respectivamente.

⁹ **Artículo 41.**

(...)

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.

¹⁰ **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

¹¹ **Artículo 134.** (...)

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (...)



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

195, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación¹²; así como 470, 476 y 477 de la Ley Electoral¹³.

¹² **Artículo 186.** En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para: (...)

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
(...)

h) Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan. (...)

Artículo 192. El Tribunal Electoral contará con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada que se integrarán por tres magistrados electorales, cada una; cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en el Distrito Federal...

Artículo 195. Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

(...)

Los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales serán conocidos y resueltos por la Sala Regional Especializada con sede en el Distrito Federal, así como de lo establecido en las fracciones V, VI, VII, VIII, IX y XIII anteriores, sin perjuicio de que el Presidente del Tribunal Electoral pueda habilitarla para conocer de los asuntos a los que se refieren las demás fracciones del presente artículo. (...)

¹³ **Artículo 470.**

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Artículo 476.

1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo.

2. Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá:

a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley; b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita; c) De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales; d) Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador, y e) El Pleno de esta Sala en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

Artículo 477.

1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes: a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia



20. Lo anterior se robustece con la jurisprudencia 8/2016 de rubro y texto siguientes:

COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO. De los artículos 443 y 445, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que constituyen infracciones de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la realización anticipada de actos de precampaña y de campaña, con lo cual se pretende salvaguardar el principio de equidad en la contienda comicial. En este contexto, para determinar la competencia para conocer de la queja sobre actos anticipados de precampaña o campaña, por regla general, se toma en cuenta la vinculación al proceso electoral respectivo, por configurar un elemento orientador para ese fin, porque si lo que se busca, es precisamente tutelar la equidad en la contienda, corresponderá conocer de la misma a la instancia administrativa electoral que organice los comicios que se aduce, han sido lesionados.¹⁴

SEGUNDO. Resolución mediante sesión no presencial.

21. Mediante los acuerdos generales 2/2020¹⁵, 4/2020¹⁶ y 6/2020¹⁷, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció diversas directrices y supuestos de urgencia para la discusión y resolución de forma no presencial de los asuntos

y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

¹⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 19 y 20.

¹⁵ “ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 2/2020, POR EL QUE SE AUTORIZA LA RESOLUCIÓN NO PRESENCIAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL VIRUS COVID-19”.

¹⁶ “ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 4/2020, POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS APLICABLES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL SISTEMA DE VIDEOCONFERENCIAS”.

¹⁷ “ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 6/2020, POR EL QUE SE PRECISAN CRITERIOS ADICIONALES AL DIVERSO ACUERDO 4/2020 A FIN DE DISCUTIR Y RESOLVER DE FORMA NO PRESENCIAL ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL ACTUAL CONTEXTO DE ESTA ETAPA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL VIRUS SARS COV2”.

competencia de las Salas que integran el Tribunal Electoral, con motivo de la pandemia originada por la COVID-19.

22. En este sentido, a través del Acuerdo General 8/2020¹⁸, dejó sin efectos los criterios de urgencia de los acuerdos generales citados y determinó restablecer la resolución de todos los medios de impugnación, sin embargo, estableció que las sesiones debían realizarse mediante videoconferencias.

TERCERO. Causales de improcedencia.

23. El estudio de las causales de improcedencia es de orden preferente, ya que la actualización de alguna de ellas tiene como consecuencia que no pueda emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia.
24. Al respecto, de autos no se advierte que el PAN haya hecho valer alguna causal de improcedencia y esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa la actualización de alguna de ellas, por lo que se procederá a analizar los planteamientos vertidos por las partes.

CUARTO. Planteamientos de las partes.

25. A continuación, se exponen las manifestaciones realizadas por las partes, tanto en el escrito de queja como en sus escritos de alegatos, con la finalidad de fijar la materia de la litis.

a. Manifestaciones de MORENA en la queja

26. MORENA aduce que el promocional denunciado es violatorio de la normatividad electoral, por las siguientes infracciones:
27. **Exceso en el ejercicio de la libertad de expresión por calumnia:**
Menciona que el promocional debe ser calificado como propaganda

¹⁸ “ACUERDO GENERAL 8/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN”.



electoral porque el mensaje se dirige a la ciudadanía en general y tiene la finalidad de generar antipatía y resentimiento contra MORENA ya que se asegura que los hechos imputados son responsabilidad única de ese partido político y del gobierno federal.

28. **Violación al artículo 134 constitucional:** Se verifica la infracción dado que en el promocional se puede apreciar la imagen del Presidente de México y de diversos servidores públicos emanados de MORENA, usada sin su autorización, además, el promocional no es educativo, ni tiene una orientación social y no es de carácter institucional, su finalidad es posicionar al partido denunciado dentro de las preferencias electorales, menoscabando la honra y reputación del instituto político denunciante.
29. **Actos anticipados de campaña:** El promocional posiciona al PAN frente al electorado, las frases utilizadas en el promocional como: “¿Te falló la 4T?” y “es de sabios reconocer y corregir”, invitan al electorado a emitir su voto a favor de dicho instituto, además, constituye propaganda negativa contra MORENA porque le atribuye problemas sociales de índole mundial, ocasionando inequidad en la contienda. Finalmente aduce que contiene frases que son equivalentes funcionales a un llamado expreso de apoyo o rechazo hacía una opción electoral.
30. **Uso indebido de la pauta:** La finalidad del partido es hacer una sobreexposición de su mensaje, el cual es un llamado implícito a votar a favor del PAN y en contra de MORENA, lo cual no está permitido en los tiempos en los que se difundió el promocional, además, el PAN pautó un promocional relativamente igual en contenido, cuya difusión ya había sido suspendida en sede cautelar.¹⁹

¹⁹ El cuatro de febrero la UTCE concedió el dictado de medidas cautelares en la queja UT/SCG/PE/MORENA/CG/37/PEF/53/2021, cuyo promocional tiene un contenido similar al que en este asunto se analiza, no obstante, el nueve de febrero siguiente, la Sala Superior revocó la determinación de la autoridad administrativa electoral. Lo cual se invoca como un hecho notorio con apoyo, por analogía, en la jurisprudencia 2a./J. 27/97, de rubro:

b. Manifestaciones de MORENA en su escrito de alegatos

31. En su escrito de alegatos²⁰, MORENA reitera la actualización de los actos anticipados de campaña, calumnia, uso indebido de la imagen de personas servidores públicas, así como la vulneración al artículo 134 constitucional que emanaron de dicho instituto político y uso indebido de la pauta por la difusión del promocional denunciado.

c. Manifestaciones del PAN en su escrito de alegatos

32. En su escrito de alegatos²¹ el PAN aduce que la queja es infundada por lo siguiente:
33. No se actualiza la calumnia porque no se imputaron hechos o delitos falsos, únicamente se refiere a una crítica u opinión del partido político.
34. No existen actos anticipados de campaña, ya que no se cumple el elemento subjetivo porque del promocional no se advierte de forma inequívoca y sin ambigüedades que se solicite el voto a favor o en contra de una opción política, por lo que su contenido es genérico y las frases utilizadas están protegidas por la libertad de expresión, por lo que el contenido podía difundirse de manera válida durante las intercampañas.
35. Finalmente, respecto de la aparición de personas servidoras públicas sin su consentimiento, aduce que no se advierte una conducta reprochable, ya que son personas sujetas a un nivel mayor de resistencia a la crítica.

“HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. tomo VI, julio de 1997, página 117. Consultable en: www.scjn.gob.mx, al igual que el resto de los criterios de nuestro Máximo Tribunal que se citen en adelante.

²⁰ Fojas 227 a 239 del presente expediente.

²¹ Fojas 241 a 245 del presente expediente.



QUINTO. Fijación de la controversia.

36. La cuestión a resolver en el presente asunto es determinar si el PAN cometió las infracciones consistentes en actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta, calumnia²² y uso indebido de la imagen de personas servidoras públicas, por el pautado del promocional para radio y televisión denominado “INT PANDEMIA V2”, que tendría verificativo del catorce al veintisiete de febrero, durante el periodo de intercampaña federal.
37. Por lo anterior, se debe analizar la probable vulneración a lo dispuesto en los artículos artículos 41, Base III, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal; 3, párrafo 1, inciso a)²³; 174 y 443, párrafo 1, incisos a), e), j), h) y n)²⁴, de la Ley Electoral, así como 25, párrafo 1, incisos a) e y) de la Ley General de Partidos Políticos²⁵ y 37, párrafo 3, del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral²⁶.

²² No pasa inadvertido que si bien, MORENA denunció la actualización de una supuesta denigración, la autoridad instructora determinó no emplazar por esa supuesta infracción al partido político denunciado. Véase el pie de página 4 de esta resolución.

²³ **Artículo 3.**

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

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

²⁴ **Artículo 174.**

1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

(...)

e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;

(...)

h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente Ley en materia de precampañas y campañas electorales

(...)

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

(...)

n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley.

²⁵ **Artículo 25.**

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

SEXTO. Medios de prueba.

38. Antes de analizar la legalidad de los hechos denunciados es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba que constan en el expediente, los cuales se describen a continuación.

a. Medios de prueba admitidos en el expediente

39. **Técnica.** Ofrecida por MORENA y consistente en el audio-video del promocional denunciado.

40. **Documental pública.** Ofrecida por MORENA y consistente en la certificación de la existencia del contenido del promocional denunciado de la página de pautas del INE.

41. **Documentales públicas.** Recabadas por la UTCE y consistentes en el acta circunstanciada de veintiuno de febrero, para verificar la existencia del promocional en el portal de pautas; impresión de los reportes de vigencia del promocional denunciado; correo electrónico por el que el Director Ejecutivo de la DEPPP responde el requerimiento ordenado por la UTCE y la impresión del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2486/2021 mediante el cual la DEPP informa sobre el presupuesto recibido por los partidos políticos durante marzo.

42. **Instrumental de actuaciones y presuncional legal y humana.** De igual forma, las partes involucradas ofrecieron la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

(...)

y) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

²⁶ **Artículo 37.**

(...)

3. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión y, en esa medida, de la correcta distribución de los tiempos que les son asignados en las pautas aprobadas por el Comité para los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial coincidente con la Federal.



b. Valoración probatoria

43. Todas las pruebas clasificadas como **documentales públicas** en el apartado anterior tienen pleno valor probatorio al ser emitidas por las autoridades electorales federales en ejercicio de sus funciones y toda vez que su contenido no está controvertido por las partes, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a),²⁷ así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral²⁸.
44. Por lo que hace a los restantes medios probatorios (**técnica, instrumental de actuaciones y presuncional**), cuentan con valor indiciario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, incisos c), e) y f)²⁹ y 462, párrafo 3³⁰ de la Ley Electoral, por lo que su alcance debe analizarse a la luz del cúmulo probatorio.

c. Hechos acreditados

²⁷ **Artículo 461.**

(...)

3. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

a) Documentales públicas;

²⁸ **Artículo 462.**

1. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

2. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran. (...)

²⁹ **Artículo 461.**

(...)

3. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

(...)

b) Documentales privadas;

c) Técnicas;

(...)

e) Presunción legal y humana, y

f) Instrumental de actuaciones

³⁰ **Artículo 462.**

(...)

3. Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquéllas en las que un fedatario público haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

45. Del análisis individual y de la valoración del conjunto de medios de prueba, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del asunto:

- La existencia y contenido del promocional denominado “INT PANDEMIA V2”, con folios para televisión RV00205-21 y para radio RA00294-21, cuyo contenido será analizado en el estudio de fondo de la presente resolución.
- El promocional referido fue pautado por el PAN, durante el periodo de intercampañas a nivel federal, para ser difundidos en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México (solo versión para televisión), Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- Que la vigencia del promocional, en la mayoría de los casos, sería del catorce al veintisiete de febrero.

SÉPTIMO. Análisis de fondo.

a. Marco normativo

46. A efecto de contestar los planteamientos de las partes es necesario establecer el marco jurídico que rige las conductas denunciadas, a saber: actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta, libertad de expresión frente a las expresiones calumniosas y violación al artículo 134 constitucional.

- **Actos anticipados de campaña**



47. En primer término, el referido artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral dispone que son actos anticipados de campaña: las expresiones que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas y que contengan llamados expresos al voto, ya sea a favor o en contra de alguna candidatura o partido, o soliciten cualquier tipo de apoyo a alguna candidatura o partido, para contender en el proceso electoral.
48. Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso e), de la misma ley, establece que constituyen infracciones a la normativa electoral por parte de los partidos políticos, la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, es decir, la norma prohíbe que fuera de la etapa de campañas se utilicen expresiones que contengan llamados expresos a votar, a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, así como expresiones que soliciten apoyo a alguna candidatura o partido, para contender en el proceso electoral.
49. La línea jurisprudencial de la Sala Superior³¹ y de esta Sala Especializada ha sido consistente en que, para la acreditación de la infracción de actos anticipados de campaña, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:
 - **Elemento personal.** Atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede ser infractor de la normativa electoral, es decir, se refiere a que la conducta puede ser realizada por partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos, y que los mensajes denunciados contengan elementos que hagan plenamente identificable a las personas o partidos de que se trate.

³¹ Elementos establecidos por la Sala Superior, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010.

- **Elemento temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos denunciados y para la actualización de dicha infracción es necesario que tenga verificativo antes del inicio formal de las campañas.
- **Elemento subjetivo.** Atiende a la finalidad o intención de llamar a votar o pedir apoyo, a favor o en contra de cualquier persona o partido para contender en un procedimiento interno, o en un proceso electoral; o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular.

50. Ahora bien, para la acreditación del elemento subjetivo, la Sala Superior ha establecido que es necesaria la concurrencia de dos factores: **a)** que las manifestaciones sean explícitas e inequívocas de llamado al voto en favor o contra de alguna persona o partido político, de difusión de plataformas electorales o se posicione a alguien para obtener una candidatura y **b)** la trascendencia que tales manifestaciones hubiesen tenido en la ciudadanía en general.³²
51. Las anteriores consideraciones se encuentran contempladas en la jurisprudencia 4/2018, de rubro y texto siguientes:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido

³² Véase el SUP-REP-180/2020 y acumulado



político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.³³

52. De la anterior jurisprudencia se desprende que, en primer lugar, para la acreditación del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña se debe analizar que las expresiones o manifestaciones denunciadas se apoyen, de manera ejemplificativa, en las palabras: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]; “vota en contra de”; “rechaza a”³⁴, o cualquier otra que haga referencia de manera inequívoca a una solicitud del voto en un sentido determinado.
53. No obstante, se requiere analizar integralmente el mensaje, no solo frases aisladas, también los elementos auditivos y visuales, el contexto, temporalidad, horario de difusión, audiencia, medio, duración y circunstancias relevantes, para ver si estamos de cara a equivalentes funcionales de apoyo o rechazo de una opción

³³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

³⁴ Tal como lo ha establecido la Sala Superior en los asuntos: SUP-REP-18/2021, SUP-REP-180/2020 y acumulado, SUP-REP-73/2019, entre otros.

electoral de manera inequívoca (sin lugar a duda); si se publicita una plataforma electoral o se posiciona a alguien para una candidatura.³⁵

54. El segundo lugar, se debe analizar que el mensaje o las manifestaciones denunciadas hayan **trascendido al conocimiento de la ciudadanía**, para lo cual se debe analizar si el mensaje fue recibido por la ciudadanía en general o sólo por militantes de un partido; el lugar donde se celebró el acto o emitió el mensaje denunciado y el medio de difusión del evento o mensaje denunciado, lo cual encuentra apoyo en la tesis XXX/2018, cuyo rubro y texto es:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.- De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018 de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), al estudiar la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben considerar, entre otros aspectos, si los actos o manifestaciones objeto de la denuncia trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, provocaron una afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral, a fin de sancionar únicamente aquellos actos que tienen un impacto real en tales principios. Para ello, es necesario valorar las siguientes variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia: 1. El tipo de audiencia al que se dirige el mensaje, ciudadanía en general o militancia, y el número de receptores para definir si se emitió hacia un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado; de acceso libre o restringido, y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional

³⁵ Véase los expedientes SRE-PSC-19/2021, así como SUP-REP-165/2017 y SUP-REP-700/2018 y acumulados.



en radio o televisión, una publicación o en otro medio masivo de información.³⁶

55. Como se observa, el criterio del Tribunal Electoral se ha decantado en el sentido de que solamente se sancionen las manifestaciones que tengan un impacto real o pongan en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma que no se restrinjan contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto, con la intención de lograr un electorado mayor informado del contexto en el cual emitirá su voto.³⁷
56. Por lo anterior se concluye que el contexto en que se emiten los mensajes denunciados y el posible impacto en los principios a la equidad en la contienda y legalidad, se debe analizar casuísticamente con los matices y circunstancias especiales que reviste cada caso.³⁸

- **Uso indebido de la pauta de radio y televisión de los partidos políticos**

57. El artículo 41, base III, de la Constitución Federal, establece que el INE es la única autoridad encargada de administrar los tiempos que le corresponden al Estado en radio y televisión destinados a sus propios fines y al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos, por otra parte, dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
58. A través del uso de esta prerrogativa, los partidos políticos 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.

³⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 26.

³⁷ SUP-REP-132/2018.

³⁸ SUP-JRC-194/2017 y acumulados.

SRE-PSC-31/2021

59. Además, la pauta tiene una función específica y, en ese sentido, los partidos políticos deben emplear su prerrogativa de acceso a tiempos de radio y televisión, a fin de difundir su propaganda con estricto apego a los parámetros que para cada uno de los tiempos electorales -actividades ordinarias o que tengan por objeto la obtención del voto- establezca la normativa electoral aplicable.
60. Es decir, el Tribunal Electoral ha establecido que durante los tiempos ordinarios los partidos políticos pueden utilizar sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para difundir mensajes con la finalidad de presentar la ideología del partido y crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas que abonen al debate público³⁹, en cumplimiento a lo establecido en el citado artículo 41 constitucional y con la finalidad de que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.⁴⁰
61. En ese sentido, se ha considerado que es lícito que durante tiempos ordinarios un partido político aluda a temas de interés general materia de debate público, pues tal proceder está tutelado tanto por el derecho de libertad de expresión⁴¹ como por la libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas.
62. Por otra parte, en tiempos electorales, la difusión de propaganda debe atender al periodo específico de precampaña y/o campaña del proceso electoral respectivo, pues la finalidad en estos casos es presentar y promover ante la ciudadanía una precandidatura, candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

³⁹ SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y acumulados, SUP-RAP-201/2009 y acumulados, SUP-REP-31/2016 y SUP-REP-146/2017.

⁴⁰ Véase el SUP-REP-18/2016.

⁴¹ Véase el SUP-REP-146/2017.



63. A su vez, el artículo 37, párrafos uno y dos, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral señala que, en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del INE o de autoridad alguna y sólo serán sujetos a ulteriores responsabilidades derivadas de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. Asimismo, dispone que en intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo.
64. En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que el modelo de comunicación política obliga a que solamente durante las campañas se permita la difusión de mensajes dirigidos a la obtención del voto, por lo que la difusión de este tipo de contenidos en radio y televisión en momentos diversos a las campañas constituye una infracción electoral.⁴²

- **Calumnia y libertad de expresión**

65. El artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal⁴³ establece que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidaturas no debe contener expresiones que calumnien a las personas.
66. El artículo 471, párrafo segundo, de la Ley Electoral⁴⁴ establece que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral y que los procedimientos

⁴² Véase el SUP-REP-180/2020 y acumulado.

⁴³ **Artículo 41**

(...)

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas (...)

⁴⁴ **Artículo 471.**

(...)

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. (...)

relacionados con la difusión de propaganda calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

67. Por su parte, el artículo 443, inciso j), de la referida ley⁴⁵ establece como infracción de los partidos políticos la difusión de propaganda con expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
68. Al respecto, el Tribunal Electoral ha establecido que las expresiones emitidas en el contexto de un proceso electoral deben valorarse con un amplio margen de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público en una sociedad democrática, lo cual quedó plasmado en la jurisprudencia 11/2008 de rubro y texto siguientes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. 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

⁴⁵ **Artículo 471.**

(...)

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. (...)

Artículo 443. 1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; (...)



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.⁴⁶

69. Lo anterior no implica que la libertad de expresión sea un derecho absoluto pues, como todos los derechos, está sujeta a los límites expresos y a aquellos que se derivan de su interacción con otros elementos del sistema jurídico, pues el propio artículo 6 constitucional establece que dicha libertad 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, lo cual, además tiene apoyo en la jurisprudencia 31/2016:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que si bien la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas. En consecuencia, el Consejo General

⁴⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

del Instituto Nacional Electoral como órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad de quien la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.⁴⁷

70. Adicionalmente, al resolver el recurso SUP-REP-42/2018, la Sala Superior sostuvo que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de partidos políticos o candidaturas no está protegida por la libertad de expresión, siempre que se acredite un impacto en el proceso electoral y que se realizó de forma maliciosa, pues sólo al conjuntar estos elementos se configura el límite constitucional válido a la libertad de expresión.
71. Por tanto, de lo anterior se desprende que la libertad de expresión, si bien debe interpretarse con un amplio margen de tolerancia, encuentra sus límites en expresiones calumniosas y, específicamente, en materia electoral, para acreditar dicha infracción se deben tener por actualizados los siguientes elementos:
 - **Objetivo:** Imputación de hechos o delitos falsos.
 - **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.
72. Finalmente, no debe perderse de vista que también se debe analizar

⁴⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 22 y 23.



la acreditación de un impacto en el proceso electoral.

- **Violación al artículo 134 constitucional**

73. El artículo 134 de la Constitución Federal, en sus párrafos séptimo y octavo, consagra los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, pues refiere que las personas servidoras públicas de la Federación, Estados y Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
74. De igual forma, refiere los alcances y límites de la **propaganda gubernamental**, ya que establece que bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público.⁴⁸
75. Como se advierte, la intención fue establecer en sede constitucional normas encaminadas a **impedir el uso del poder público** a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular, para evitar que se promuevan **ambiciones personales de índole política**.⁴⁹
76. En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por

⁴⁸ Situación que también fue regulada en el artículo 449, párrafo primero, incisos c) y d) de la Ley Electoral.

⁴⁹ Criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como en el criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas.

cualquiera de los poderes federales o estatales, los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, obra pública, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, innovaciones en bien de la ciudadanía o beneficios y compromisos cumplidos.⁵⁰

77. Para estar en condiciones de determinar si las expresiones emitidas por las personas servidoras públicas conllevan una promoción personalizada, es necesario realizar el análisis a partir de tres elementos:

- **Personal:** Emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
- **Objetivo:** Análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada, y
- **Temporal:** Analizar si fue en el proceso electoral o fuera del mismo, pues si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas, sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción.⁵¹

78. Por otra parte, el párrafo séptimo del artículo en análisis, determina que las personas servidoras públicas tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su

⁵⁰ Véase las sentencias SUP-REC-196/2012 y acumulados, SUP-REP-156-2016 y SUP-REP-37/2019.

⁵¹ Criterios contenidos en la jurisprudencia 12/2015 de este Tribunal Electoral de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.



responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

79. Así las cosas, la obligación de neutralidad o imparcialidad se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, **incluso su prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como personas representantes electas o servidoras públicas**, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.
80. Bajo esa lógica, la Sala Superior⁵² estableció que únicamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, ya que resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental que no impliquen dicho riesgo o afectación, atendiendo a que este tipo de propaganda es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.
81. Por su parte, el artículo 160 de la Ley Electoral señala que el INE es la autoridad a la que le corresponde la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, en cuya función garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en la materia.
82. Sobre el particular, se debe recordar que de acuerdo con el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión, **los partidos políticos tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales, en ejercicio de su libertad de expresión**, no obstante, el derecho de la libertad de expresión en materia político electoral no es absoluto, sino que los partidos políticos están obligados a emplear

⁵² Criterio sustentado en las ejecutorias SUP-RAP-96/2009, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-163/2018, SUP-REP-37/2019 y acumulados, entre otros.

sus tiempos en radio y televisión con pleno respeto a los parámetros establecidos por la normativa electoral.

83. Lo anterior, a efecto de no desnaturalizar el modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a los tiempos en radio y televisión en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.
84. Al respecto se tiene que una de las limitantes a la libertad de expresión se encuentra directamente relacionada con la vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad en la contienda, consagrados en el artículo 134, párrafo séptimo, que es precisamente de donde deviene la vulneración al artículo 41 Base III, ambos de la Constitución Federal.

b. Análisis del caso concreto

85. Como se adelantó, MORENA denuncia, de manera medular, que el pautado del promocional “INT PANDEMIA V2” verifica la actualización de actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta, calumnia y el uso indebido de la imagen de servidores públicos contraviniendo el artículo 134 constitucional.
86. Lo anterior, ya que desde su perspectiva la finalidad del partido es posicionarse frente al electorado en detrimento de la imagen de MORENA, a quien se le atribuye una serie de problemas sociales y de índole mundial para dañar su imagen, además de que usan las imágenes de servidores públicos emanados de dicho partido político sin su autorización para desprestigiar al actual gobierno.
87. Al respecto, este órgano jurisdiccional considera necesario, en primer lugar, analizar el contenido del promocional denunciado y, posteriormente, decidir si se actualizan o no las infracciones denunciadas, conforme a lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

| "INT PANDEMIA V2" RV00205-21 [versión televisión] Imágenes | |
|--|--|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

| “INT PANDEMIA V2” RV00205-21 [versión televisión] | |
|---|--|
| Imágenes | |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
| Audio | |
| <p>Voz en off hombre: ¿Te falló la 4T?</p> <p>Voz en off mujer: Es de sabios reconocer y corregir.</p> <p>Morena prometió un cambio a México Pero trajo a los peores gobiernos estatales Y municipales del país</p> <p>Voz en off hombre: Hoy somos de los países con la tasa más alta de muertes por COVID en el mundo.</p> <p>Sin apoyos al sector productivo para cuidar los empleos y el ingreso familiar.</p> <p>Todo, gracias al mal manejo de MORENA en la pandemia.</p> <p>Voz en off mujer: A puro capricho y ocurrencias.</p> <p>Ya son más de ciento cincuenta mil defunciones.</p> <p>Voz en off hombre: Y dos millones y medio de empleos perdidos.</p> <p>Llegó la hora de corregirlo.</p> <p>¡Cambiamos hacia el futuro!</p> <p>Esto es Acción por México.</p> <p>PAN</p> | |



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

| “INT PANDEMIA V2” RV00294-21 [versión radio] |
|--|
| <p>Voz masculina: ¿Te falló la 4T?</p> <p>Voz femenina: Es de sabios reconocer y corregir.</p> <p>Morena prometió un cambio a México Pero trajo a los peores gobiernos estatales Y municipales del país</p> <p>Voz masculina: Hoy somos de los países con la tasa más alta de muertes por COVID en el mundo.</p> <p>Sin apoyos al sector productivo para cuidar los empleos y el ingreso familiar.</p> <p>Todo, gracias al mal manejo de MORENA en la pandemia.</p> <p>Voz mujer: A puro capricho y ocurrencias.</p> <p>Ya son más de ciento cincuenta mil defunciones.</p> <p>Voz mujer: Y dos millones y medio de empleos perdidos.</p> <p>Llegó la hora de corregirlo.</p> <p>¡Cambiemos hacia el futuro!</p> <p>Esto es Acción por México.</p> <p>PAN</p> |

88. En ese sentido, del referido material audiovisual, se advierte lo siguiente:

- El contenido del promocional es coincidente en sus dos versiones (radio y televisión).
- En el promocional para televisión se aprecian imágenes de actores políticos correspondientes a personas que ocupan diversas gubernaturas, ayuntamientos, la jefatura de gobierno de la Ciudad de México y la Presidencia de la República, y al mismo tiempo una voz en off menciona:
 - *“MORENA prometió un cambio a México, pero trajo los peores gobiernos estatales y municipales del País...”*
 - *“A puro capricho y ocurrencias...”*
- El mensaje hace alusión a estadísticas relativas a las tasas de defunciones y de empleos perdidos en México, durante la pandemia ocasionada por la COVID-19.

- De igual forma, hace alusión a diversos hechos tales como que no hay apoyo al sector productivo para cuidar los empleos y el ingreso familiar.
- Al final del promocional se menciona la frase: “*Llego la hora de corregirlo, esto es acción por México, PAN*” y se visualiza el logotipo de dicho partido político.

- **Actos anticipados de campaña**

89. En consideración de este órgano jurisdiccional el promocional denunciado no constituye un acto anticipado de campaña, porque de su análisis se advierte que se acreditan los elementos personal y temporal de dicha infracción, mas no el subjetivo.
90. El elemento **personal** se acredita toda vez que el promocional denunciado fue pautado por el PAN (es plenamente identificable), quien puede tener la calidad de sujeto infractor de conformidad con la Ley Electoral.
91. El elemento **temporal** se tiene por acreditado, dado que el promocional fue pautado para su difusión durante la etapa de intercampañas, es decir, con antelación al inicio de las campañas dentro del actual proceso electoral federal.
92. No obstante, por lo que hace al elemento **subjetivo** de la infracción, esta Sala Especializada considera que, contrario a lo que argumenta el partido denunciante, el promocional no contiene manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo a alguna fuerza electoral o un llamamiento dirigido a incidir en el voto, en favor o en contra de alguna candidatura, precandidatura o partido político, por lo cual no se pone en riesgo el principio de equidad dentro del actual proceso electoral.
93. Como se adelantó, del promocional denunciado se advierte lo siguiente:



- Imágenes de personas que ocupan las gubernaturas y cargos en ayuntamientos, jefatura de gobierno y la presidencia de México, todos emanados de MORENA.
 - La interrogante relativa a: “¿Te falló la 4T?” y la frase “Es de sabios reconocer y corregir”
 - Referencia a diversos hechos que sucedieron durante la pandemia en México, tales como el número de defunciones, el apoyo al sector productivo y los ingresos familiares.
 - Imágenes relativas al presidente de México, la primera, en la que está tomando protesta como presidente constitucional y, una segunda, durante una conferencia de prensa.
 - La mención de hay más de ciento cincuenta mil muertos y dos y medio millones de empleos perdidos y la frase “llegó la hora de corregirlo...”.
94. De los anteriores elementos, así como del análisis integral del contenido del mensaje, no se desprende algún llamado explícito e inequívoco para que la ciudadanía emita su sufragio en un sentido determinado, ya sea a favor o en contra de una candidatura o partido político, tampoco se advierte que se publicite el contenido de alguna plataforma electoral, ni que se realicen promesas de campaña.
95. En efecto, las expresiones utilizadas en los promocionales son meras opiniones expresadas en términos genéricos y amparadas en la libertad de expresión, las que de manera alguna constituyen actos anticipados de campaña por el solo hecho de que contengan una crítica fuerte y vehemente respecto a los gobiernos en turno, por lo que su contenido corresponde a propaganda genérica cuya difusión puede realizarse válidamente durante la etapa de intercampañas.
96. Si bien se advierten alusiones a personas relacionadas con MORENA, no existe evidencia o medio de prueba en el expediente del que se desprenda que alguno de ellos pretende obtener una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular en el proceso electoral

SRE-PSC-31/2021

en curso, por lo que no es posible concluir que se pretenda influir de forma negativa a la ciudadanía o que ello pueda incidir en el pensamiento colectivo del electorado.

97. Además, del promocional analizado, se observa que el PAN cuestiona el modo en que, desde su óptica, el gobierno actuó durante la pandemia ocasionada por la COVID-19, a través de frases e imágenes relacionadas con el número de defunciones, personas hospitalizadas o siendo atendidas por personal médico y la pérdida de empleos, por lo que, a partir de dichas alusiones, no resulta posible concluir que el partido denunciado solicite que el voto de la ciudadanía se emita en un sentido determinado, pues solamente alude a una serie de circunstancias derivadas del manejo que tuvo el gobierno federal de la pandemia referida.
98. En este sentido, del contenido del promocional denunciado se advierte únicamente una crítica a las acciones realizadas por los gobiernos de MORENA a nivel municipal, estatal y federal, criticando de forma severa que, desde la perspectiva del partido denunciante, hubo un mal manejo de la pandemia y derivado de eso, una alta tasa de defunciones y desempleo.
99. Las manifestaciones insertas en el material audiovisual se hacen a manera de crítica, pero dentro del contexto propio del debate político, basado en alusiones genéricas que, desde la óptica del emisor, constituyen una problemática social presente en todo el país, sin que se observen expresiones de campaña como llamar al voto o promocionar una candidatura, que tengan como consecuencia una violación a la equidad en la contienda, como principio rector de todo proceso electoral. Además, de su contenido tampoco es posible advertir que se publicite el contenido de alguna plataforma electoral, ni que se realicen promesas de campaña.



100. Al respecto, se considera que las frases: *“llegó la hora de corregirlo”*, *“a puro caprichos y ocurrencias”* y *“cambiemos hacía el futuro”*, no pueden constituir un llamado a votar a favor o en contra de alguna persona o partido político, ya que el propósito del partido denunciado es sumar a un amplio número de personas al debate, respecto de los temas que son de interés general que se tratan en el promocional, cuestión similar decidió la Sala Superior en el SUP-REP-42/2021.
101. Además, incluir la imagen de servidores públicos emanados de MORENA, debe estimarse como parte del debate vigoroso sobre aspectos de interés general, ya que el promocional presenta la opinión de un partido sobre la actuación de tales actores políticos, quienes están expuestos a una crítica aguda y severa y su umbral de tolerancia debe ser aún mayor en razón de las funciones que ejercen. Además de que no se identifica plenamente a alguna persona que busque actualmente acceder a un cargo de elección popular.
102. No pasa inadvertido el argumento de MORENA en el sentido de que dentro del promocional se incluyen frases que pueden ser equivalentes funcionales de solicitud de apoyo para el partido denunciado, al respecto, la Sala Superior ha establecido⁵³ que no todo mensaje con tintes políticos o político-electorales pueda ser sancionado por constituir actos anticipados de campaña, ya que el objeto de dicha infracción lo constituyen las manifestaciones de apoyo en las que se solicite el voto a favor o en contra de una fuerza política ya sea de manera expresa o mediante el uso de una frase equivalente.
103. Al respecto, ni del análisis integral del mensaje ni de su contexto se advierten frases o expresiones equivalentes que expresamente llamen a la ciudadanía a emitir su voto en algún sentido, o la publicitación de alguna plataforma electoral, sino que únicamente se trata de críticas encaminadas a manifestar la opinión de un partido

⁵³ Ver SUP-REP-180/2020 y SUP-REP-184/2020 acumulados.

sobre temas de interés general, aunado a que el partido político denunciante no precisa qué expresión considera como un equivalente funcional.

104. Finalmente, la Sala Superior ha considerado que las expresiones que abonan al debate público, la discusión de los problemas y el actuar de los servidores públicos, se encuentran amparadas por la libertad de expresión⁵⁴, en su doble dimensión, dado la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad a recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en el país, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.
105. Por tanto, a partir de los elementos que conforman el citado promocional, este órgano jurisdiccional concluye que es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y un posicionamiento político del partido emisor, por lo que se ajusta a la pauta de intercampana, al ser de carácter genérico.
106. Por los anteriores razonamientos, esta Sala Especializada considera que no se acredita la infracción consistente en actos anticipados de campaña atribuida al PAN.

- **Calumnia**

107. El promovente aduce que las expresiones referidas en el promocional denunciado lo calumnian, por tanto, para verificar si se acredita o no dicha infracción, se deben actualizar los elementos siguientes:

⁵⁴ Ver los expedientes SUP-REP-20/2019, SUP-REP-81/2018, SUP-REP-56/2018, SUP-REP-91/2017, SUP-REP-3/2017 y SUP-REP-147/2016.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

- **Objetivo.** Consistente en la imputación de hechos o delitos falsos.
 - **Subjetivo.** Relativo a tener conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso y su impacto en algún proceso electoral.
108. Para efectos de lo anterior, es importante recordar que del contenido del promocional se advierten enunciados, tales como:
- MORENA prometió un cambio
 - Trajo los peores gobiernos estatales y municipales del país
 - Hoy somos de los países con la tasa más alta de muertes por COVID en el mundo y hay dos y medio millones de empleos perdidos
 - Todo, gracias al mal manejo de MORENA de la pandemia
109. Al respecto, se considera que no se actualiza el elemento **objetivo de la calumnia** ya que, contrario a lo que afirma el denunciante, del análisis del contenido y contexto del promocional se advierte que no se imputan o atribuyen hechos o delitos concretos, sino que como ya fue señalado, únicamente se expresa una opinión crítica.
110. En efecto, este órgano jurisdiccional considera que el partido emisor del promocional expone su opinión, punto de vista o crítica dura y severa respecto a los gobiernos emanados de MORENA y al manejo de la pandemia y sus consecuencias (defunciones y desempleo).
111. De esta manera, se aprecia que el promocional en sus dos versiones, no contiene expresiones que rebasen los límites previstos constitucionalmente a la libertad de expresión, puesto que se trata de la manifestación de opiniones o consideraciones propias de quien emite el mensaje.
112. Por tanto, no se advierte, de manera directa o inequívoca, la imputación de algún hecho o delito falso, puesto que el contexto

discursivo encuentra sentido en torno a una crítica vehemente que emite el partido denunciado con respecto a los gobiernos de MORENA y al manejo de la pandemia ocasionada por la COVID-19, lo cual se inscribe en el contexto del debate político sobre temas de interés general y amparados en la libertad de expresión.

113. Por lo anterior, como ha sido criterio de la Sala Superior, debe privilegiarse y maximizarse la libertad de expresión, ya que los hechos mencionados en el promocional se acompañan de una crítica a las administraciones de MORENA, sin que incluya la expresión unívoca e inequívoca de un hecho o delito falso, lo que enriquece el debate público en el contexto de un proceso electoral y resulta necesario para la formación de la opinión pública y la deliberación en el contexto de todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho.
114. Por tanto, este órgano jurisdiccional estima las opiniones expresadas por el PAN no están sujetas al canon de veracidad, ya que no se advierte la imputación de algún delito o hecho falso, sino una crítica desinhibida respecto a temas de interés general vinculados con las administraciones y el manejo de la pandemia por parte de los gobiernos de MORENA.
115. Lo anterior, dado que dichas opiniones son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa y máxime que en el caso existe la unión de hechos y opiniones, en donde los primeros sirven de marco referencial para los segundos y no existe la posibilidad de establecer un límite claro entre ellos, por tanto, no es exigible el canon de veracidad respectivo.
116. Finalmente, ha sido criterio de la Sala Superior que en temas relacionados con calumnia en el procedimiento especial sancionador la carga de la prueba le corresponde al promovente⁵⁵, por tanto, es su deber procesal aportar los medios probatorios que estime pertinentes desde la presentación de la denuncia e identificar aquellos que habrán

⁵⁵ Véase el SUP-REP-70/2015.



de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlos, con la finalidad de demostrar la actualización de los elementos que integran la calumnia electoral, cuestión que, como se adelantó, no ocurre en el caso.

117. Precisado lo anterior, al no actualizarse el elemento objetivo para configurar la calumnia, consecuentemente, la infracción deviene inexistente; por lo que resulta innecesario analizar si cobra vigencia el elemento subjetivo y si hubo algún impacto en el proceso electoral, ya que en nada variaría el sentido de la presente determinación respecto a dicha infracción.
118. Por las anteriores consideraciones, este órgano jurisdiccional considera que no se actualiza la calumnia, atribuida al partido político denunciado.

- **Uso indebido de la pauta**

119. Esta Sala Especializada considera que no se actualiza el uso indebido de la pauta atribuido al PAN, por las siguientes consideraciones.
120. En primer lugar, como ya se adelantó, el contenido del promocional denunciado es **genérico**, toda vez que no contiene expresiones que influyan de algún modo en el voto de la ciudadanía, no da a conocer alguna plataforma electoral, ni solicita apoyo para alguna candidatura o partido político.
121. Por el contrario, del contenido del mensaje denunciado se advierte un conjunto de opiniones o posicionamientos sobre hechos ocurridos durante la pandemia ocasionada por la COVID-19 y sobre los gobiernos emanados de MORENA, lo cual se encuentra inserto en el debate y discusión públicos, por lo que resulta válida su difusión durante los tiempos de intercampana federal.

SRE-PSC-31/2021

122. Lo anterior, dado que la Sala Superior⁵⁶ ha establecido que cuando se desarrollan procesos electorales el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan a temas de interés público, aunado a que la Sala Especializada⁵⁷ ha sostenido que la difusión de la ideología o posicionamiento político de un partido en temas de interés general se ajusta a la pauta de precampaña e intercampaña, toda vez que esas temáticas resultan genéricas.
123. En ese sentido, para este órgano jurisdiccional, el promocional objeto de denuncia es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que se ajusta a dicha etapa en la cual fue difundido.
124. Así, para esta Sala Especializada, el contenido del material audiovisual denunciado resulta válido y, por tanto, está permitida su difusión abierta a la ciudadanía porque da a conocer la postura del PAN sobre temas de interés general sin que haga un llamado expreso a votar a favor o en contra de algún instituto político.
125. Por tanto, toda vez que la difusión de contenidos genéricos durante la etapa de intercampañas es válido y dado que el promocional no tiene la intención de hacer un llamado para influir en el voto de la ciudadanía o dar a conocer alguna plataforma electoral, no se actualiza la infracción consistente en el uso indebido de la pauta.
126. Sobre el argumento de que el partido denunciado pautó un promocional diverso al aquí analizado con contenido muy similar, el cual fue suspendido por la autoridad electoral administrativa en sede cautelar, se precisa que la infracción no se puede acreditar con base en esa argumentación, dado que las medidas cautelares referidas guardan relación con un procedimiento sancionador diverso que se

⁵⁶ Véanse las sentencias del SUP-REP-8/2018 y SUP-REP-10/2021.

⁵⁷ Véase la sentencia del expediente SRE-PSC-14/2021.



encuentra actualmente en instrucción en la UTCE y que, en su momento, será del conocimiento de esta Sala Especializada.

127. No pasa inadvertido que el promovente aseveró que el PAN vulneró el artículo 134 constitucional y presentó imágenes de diversas personas servidoras públicas emanadas de MORENA sin su autorización, no obstante, este órgano jurisdiccional estima que el promocional pautado no está sujeto a los lineamientos o requisitos exigidos en el artículo 134 constitucional, ya que solo se dirigen a la propaganda emanada del gobierno y no a los promocionales que pautan los partidos políticos, tal como se precisó en el marco teórico de dicha infracción.
128. Además, el partido político denunciado no necesitaba de la autorización de las personas servidoras públicas para usar su imagen, ya que ha sido criterio reiterado del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁸ y retomado por la Sala Superior que quienes desempeñan o buscan ejercer un encargo público, tienen un menor nivel de resistencia normativa, en cuanto al derecho a la intimidad y la honra, pues por el tipo de actividad que han decidido desempeñar, su posición pública les demanda un escrutinio intenso de sus actividades porque aceptan voluntariamente exponerse al escrutinio público.
129. En consecuencia, esta Sala Especializada determina inexistentes las infracciones atribuidas al PAN.

OCTAVO. Lenguaje incluyente en propaganda político-electoral.

130. Esta Sala Especializada advierte que al inicio del promocional denunciado se utiliza la frase “Es de **sabios** reconocer y corregir”, la

⁵⁸ Véanse: **Tesis 1a./J. 32/2013 (10a.)**: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE, **tesis 1a. CXXVI/2013 (10a.)**: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. UNA PERSONA PUEDE ADQUIRIR PROYECCIÓN PÚBLICA, SI ESTÁ RELACIONADA CON ALGÚN SUCESO QUE, POR SÍ MISMO, REVISTE INTERÉS PÚBLICO PARA LA SOCIEDAD, y **tesis CCXVII/2009 (9a.)** LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.

cual, a pesar de ser un dicho popular o refrán, no contiene lenguaje incluyente.

131. Por lo anterior, con independencia de la libertad de configuración del contenido de los promocionales a que tienen derecho los partidos políticos, establecida en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se estima que el PAN debió diseñar sus mensajes considerando la utilización de lenguaje incluyente con la finalidad de visibilizar e incluir a las mujeres en la toma de decisiones político-fundamentales del Estado mexicano.
132. Lo anterior, atento a la obligación de prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género establecida los artículos 443, numeral 1, inciso o)⁵⁹, de la Ley Electoral, en relación con el 25, numeral 1, inciso w)⁶⁰ de la Ley General de Partidos Políticos.
133. Por tanto, se hace un llamamiento al dicho instituto político para que al diseñar el contenido de sus promocionales consulte las publicaciones en la materia que se han elaborado en diversas instituciones especializadas en derecho electoral o en derechos humanos⁶¹.

Por lo expuesto y fundado, se:

⁵⁹ **Artículo 443.**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

o) El incumplimiento a las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

⁶⁰Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

w) Garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de tiempos del Estado;

⁶¹"*Recomendaciones para el uso incluyente y no sexista del lenguaje del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación*", consultables en http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=320&id_opcion=147&op=. La página especializada para el uso del lenguaje incluyente del INE visible en <https://igualdad.ine.mx/lenguaje-incluyente/> y la "Guía para el uso de lenguaje y comunicación incluyente, no sexista y accesible en textos y comunicados oficiales del TEPJF" consultable en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/0a0f554ec91fae6.pdf>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

RESUELVE

PRIMERO. Se declaran **inexistentes** las infracciones denunciadas en el presente procedimiento especial sancionador, atribuidas al PAN, en los términos establecidos en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se hace un llamamiento al PAN para que atienda las recomendaciones de este órgano jurisdiccional en relación con el uso de lenguaje incluyente dentro de su propaganda.

NOTIFÍQUESE en términos de la normativa aplicable.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

Así lo resolvió, por **mayoría de votos**, el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello, así como con el voto razonado del Magistrado Presidente Rubén Jesús Lara Patrón ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO PRESIDENTE RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SRE-PSC-31/2021.

Si bien propongo al Pleno de esta Sala Especializada la presente resolución, formulo el presente **voto razonado** de conformidad con lo dispuesto en los artículos 193, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a lo siguiente:

I. Aspectos relevantes

El veintitrés de diciembre de dos mil veinte esta Sala Especializada resolvió, por mayoría de votos, el expediente SRE-PSC-31/2020, asunto en el cual también fui ponente, y en el que se determinó la existencia de los actos anticipados de campaña imputados a Mario Martín Delgado Carrillo, así como el uso indebido de la pauta, atribuido a MORENA, derivado de la difusión de un video publicado en la cuenta de Twitter del referido servidor público, que corresponde a los promocionales denominados “TUMOR RV” y “TUMOR RA”, identificados con los números de folio RV-00716-20 (versión televisión) y RA-00857-20 (versión radio), pautados por el mencionado instituto político para ser difundidos durante el periodo ordinario.

Al respecto, se estimó que el promocional constituyó propaganda electoral en periodo ordinario, pues del material audiovisual denunciado se advertían expresiones y frases que, analizadas en su conjunto, aluden a temas de carácter proselitista, ya que se realizan manifestaciones de rechazo en contra de partidos políticos opositores, como lo son el PRI y el PAN, lo cual incidía en la equidad de la contienda del actual proceso electoral federal.



Además, al haber calificado como ilegal el contenido del promocional pautado en periodo ordinario, consecuentemente, se estimó que se configuraba el uso indebido de la pauta atribuido a MORENA, en virtud de que el spot constituía propaganda electoral no válida para difundirse en dicho periodo.

Posteriormente, el trece de enero del presente año, la Sala Superior de este Tribunal, al resolver el expediente SUP-REP-180/2020 y SUP-REP-184/2020, acumulados, determinó revocar la sentencia citada, ya que del análisis objetivo del promocional de referencia no advirtió elementos para considerar que la propaganda pudiera configurar la comisión de actos anticipados de campaña, en virtud de que los elementos del material propagandístico deben ser suficientes para afirmar que se trata inequívocamente de un mensaje que hace un llamado al voto.

II. Razones de mi voto

Conforme a lo anterior, si bien sostengo que el contenido de los promocionales difundidos en periodos ordinarios, de precampaña e intercampaña, debe ser pertinente para cumplir con la finalidad que tiene cada una de las etapas del proceso electoral, propongo al Pleno la presente resolución, al estimar que en precedentes recientes la Sala Superior ha reconocido un margen más amplio de la libertad de expresión de los partidos políticos durante las citadas etapas.

Esto, dado que se señaló que para tener por acreditada la comisión de actos anticipados de campaña los elementos del material propagandístico denunciado deben ser suficientes para afirmar que se trata de un llamado explícito e inequívoco a la ciudadanía para emitir su voto a favor o en contra de un partido o de una fuerza política en el proceso electoral.

SRE-PSC-31/2021

En ese sentido, en tales promocionales está permitido expresar opiniones y emitir críticas severas respecto de los actores políticos al constituir elementos propios del debate vigoroso de las sociedades democráticas y, en consecuencia, no debe interpretarse que todo mensaje de crítica con tintes políticos o político-electorales deba ser sancionado por constituir actos anticipados de campaña, pues para arribar a tal conclusión es indispensable advertir menciones, símbolos, o acciones que, de manera clara e irrefutable permitan concluir que tienen una finalidad eminentemente electoral o bien que tienen como único propósito incidir, de manera directa, en el sentido del voto de la ciudadanía.

En esta lógica, emito el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

VOTO PARTICULAR⁶²

Expediente: SRE-PSC-31/2021

Magistrada: Gabriela Villafuerte

Coello

1. Comparto el análisis y conclusión que se realiza del promocional **“INT PANDEMIA V2”** (versión de radio y televisión) sobre: actos anticipados de campaña, calumnia y que el *spot* no puede revisarse bajo los principios del artículo 134 constitucional (no es propaganda gubernamental); así como el llamado al PAN para que en el diseño de sus mensajes considere un lenguaje incluyente.
2. **Sin embargo**, me aparto de la inexistencia sobre el uso indebido de la pauta y del estudio de fondo que se hace respecto a si se necesitaba o no autorización para que la imagen de diversas personas del servicio público apareciera en el promocional. Por ello formulo este voto particular.

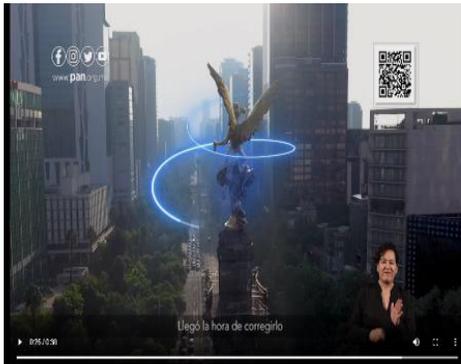
→ Inclusión de código QR.

3. Por la visión jurisdiccional que he sostenido sobre la inclusión de un **código QR** en los promocionales (para televisión) de los partidos políticos⁶³ considero que **existe un uso indebido de la pauta**.
4. **En el caso**, observo que el mensaje del partido de forma intencionada incluye un *código QR* en el segundo 25 al 30.

⁶² Como juzgadora de un órgano colegiado, las normas legales y reglamentarias me permiten realizar posiciones diferentes en las sentencias que emitimos, en términos de lo previsto en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁶³ SRE-PSC-4/2021 y SRE-PSC-19/2021. Sobre este último asunto, no paso por alto que en el SUP-REP-67/2021, Sala Superior declaró *inoperantes* los agravios que se hicieron valer en contra de la inclusión del *código QR* en otro promocional; sin embargo, esto fue porque se trataba de argumentos novedosos que no se presentaron desde un inicio ante esta Sala Especializada.

Imágenes representativas



5. El código QR que muestra el promocional se mantiene fijo por unos segundos y al descargarse en un dispositivo electrónico inteligente remite de manera automática al perfil de *Instagram* del PAN.
6. En esta página se aloja, entre otras cosas, contenido electoral que no es genérico ni está permitido por la normatividad para la intercampaña⁶⁴.
7. Para mí, este código modifica la naturaleza del mensaje, como *spot* de intercampaña y, por tanto, vulnera el modelo de comunicación política, porque amplía de manera no razonable la propaganda original.
8. Esto es así, porque la inclusión de este tipo de herramientas digitales puede trascender los límites de la propaganda de intercampaña, al

⁶⁴ El artículo 37, párrafo 2 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral menciona que “Durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité”.



extender el mensaje fuera de los tiempos del Estado en televisión y con un impacto en la ciudadanía con información relacionada con candidaturas del PAN, procesos electorales federales, locales o sobre sus cuadros básicos, que no son adecuados para la etapa en que se difunde el *spot*.

9. No puedo dejar de lado que esta extensión a otras plataformas también puede tener consecuencias en la emisión de un voto libre de la ciudadanía, porque recibe información inoportuna que pudiera estar manipulada u orientada para generar una opinión sobre el PAN, sin que las personas sean conscientes de las limitaciones que deben tener en cuenta los partidos políticos.
10. Esta visión es la que me permite concluir que el promocional de televisión “INT PANDEMIA V2” es una *simulación* de propaganda de intercampaña, por lo que se actualiza el uso indebido de la pauta al existir una vulneración al modelo de comunicación política, así como el derecho a votar libremente y, de manera potencial, también el derecho de la ciudadanía a la protección de sus datos personales por el estado de vulnerabilidad de su información individual.
11. En mi concepto, la conducta se debería calificar como grave ordinaria, imponer una multa al PAN, bajar el *spot* del portal del Instituto Nacional Electoral y hacer un llamado a no usar estos *códigos QR* en los promocionales de televisión en etapa de intercampaña.
12. **Finalmente**, resulta oportuno precisar que al continuar con esta visión jurisdiccional sobre el uso del ***código QR***, no desconozco la comunicación que realizó la UTCE a esta Sala Especializada sobre *no iniciar un nuevo procedimiento especial sancionador* por la vista que aprobaron mis compañeros de Pleno en el SRE-PSC-4/2021⁶⁵.

⁶⁵ Ante las posibles irregularidades relacionadas con la utilización del *código QR* en otro promocional de televisión.

13. Pero mi labor como juzgadora me lleva a buscar, explorar e ir siempre más allá para encontrar una solución en el amplio panorama normativo y conceptual que protege los valores y principios electorales en el contexto real en que suceden las infracciones⁶⁶.
14. En esta lógica, incluso del acuerdo de la UTCE de no iniciar un nuevo procedimiento, estimo que lo procedente era hacer el pronunciamiento correspondiente, porque es la Sala Especializada la autoridad jurisdiccional con la competencia y facultades para definir si los *spots* de los partidos políticos son legales o no, mediante el análisis de sus contenidos, sobre todo que hoy los avances tecnológicos, el mundo virtual y su lenguaje nos marcan nuevas rutas de estudio.

➔ Uso de la imagen de personas del servicio público, sin consentimiento.

15. A diferencia de la posición mayoritaria, considero que antes de analizar de fondo si el PAN necesitaba o no de la autorización de las personas del servicio público para usar su imagen en el *spot*, el punto central era: **¿MORENA puede acusar una cuestión que sólo le puede afectar a la o el titular?**
16. Para mí **no** porque el partido carece de **legitimación** al ser una temática estrictamente personal; por tanto, quien en todo caso podría denunciar esto sería la propia persona afectada o su representación legal⁶⁷.

⁶⁶ Tesis CXX/2001 de rubro: "LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS".

⁶⁷ En el mismo sentido resolvimos el SRE-PSC-26/2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-31/2021

17. Caso distinto sucede cuando en la propaganda político electoral se acusa calumnia contra personas del servicio público, supuesto en que los partidos políticos sí tienen legitimación.
18. De tal manera, si el PAN necesitaba el consentimiento para el uso de imágenes de personas del servicio público, no era una cuestión que debía analizarse en el fondo del asunto, precisamente por falta de legitimación.
19. Por esto, mi voto particular.

Voto particular de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello. Este documento es una representación gráfica autorizada, con firma electrónica certificada; es válido, porque así lo dicen los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020.