



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR FRANCISCO RICARDO SHEFFIELD PADILLA, CANDIDATO A SENADOR DE LA REPÚBLICA, EN CONTRA DE JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DE MOVIMIENTO CIUDADANO, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PRESUNTA PROPAGANDA CALUMNIOSA EN YOUTUBE Y EN UN PROMOCIONAL DE TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

Ciudad de México, a quince de marzo de dos mil veinticuatro.

ANTECEDENTES

I. Denuncia. El catorce de marzo de dos mil veinticuatro, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el escrito de queja signado por Francisco Ricardo Sheffield Padilla, candidato a Senador de la República, quien hizo del conocimiento hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normativa electoral, consistentes en:

- La difusión de presunta **propaganda calumniosa**, atribuible a Jorge Álvarez Máynez, candidato a la Presidencia de la República y Movimiento Ciudadano, derivado de la transmisión de un promocional en el canal de Youtube @AlvarezMaynez, correspondiente al candidato denunciado, en el que, desde la perspectiva del quejoso, contiene afirmaciones y elementos que actualizan calumnia en su perjuicio.

Dicho material, a decir del quejoso, se aloja en el vínculo electrónico <https://www.youtube.com/shorts/F1BnbtWnlAc?si=uc49v79LOGDN-RKf>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

Cabe precisar que de una revisión realizada al portal de pautas de este Instituto, se encontró el promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, pautado por Movimiento Ciudadano, para la campaña federal; siendo que el contenido auditivo de éste es idéntico al alojado en la plataforma digital antes aludida; no obstante, respecto al contenido visual, se advierten ciertas diferencias.



Por lo que, como medida cautelar el quejoso solicitó que *Jorge Álvarez Máynez, el Partido Político Movimiento Ciudadano y/o quien resulte responsable, previa certificación de su existencia y contenido, el bajar, eliminar o borrar la publicación materia de esta denuncia, de esa red social YouTube o cualquier otra red social, portal de internet, spot en radio o televisión, donde haya sido publicado.*

No resulta óbice señalar que, si bien es cierto, el quejoso hizo mención de otros promocionales que tienen temática similar a la que ahora denuncia, lo cierto es que ello, únicamente lo hace para advertir una conducta sistemática en los spots del candidato denunciado, por lo que éstos, no serán materia del presente estudio, Además, porque Francisco Ricardo Sheffield Padilla no se encuentra legitimado para presentar denuncias por calumnia en detrimento de las personas que se citan en estos materiales, de conformidad con lo establecido en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**, ordenándose la admisión de la queja, y reservar lo conducente al emplazamiento. Asimismo:

- La instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la información contenida en la liga referida por el quejoso en el que se aloja el promocional denunciado; así como en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con dicho spot;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

- Glosar el reporte de vigencia del citado promocional y requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, proporcionara la información y documentación relacionada con los spots materia de denuncia;
- Solicitar a la Oficialía Electoral certificara la existencia y contenido de las otras ligas electrónicas referidas por el quejoso.

Finalmente, remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la **difusión de supuesta propaganda calumniosa**, derivado de la transmisión de un promocional en la plataforma Youtube y en televisión, al ser pautado por Movimiento Ciudadano, para el periodo de campaña dentro del proceso electoral federal que actualmente se desarrolla.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS*.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso denunció a Jorge Álvarez Máynez, candidato a la Presidencia de la República y a Movimiento Ciudadano, en esencia, por la difusión de presunta propaganda calumniosa, derivado de la transmisión del promocional en los medios antes referidos, toda vez que, a decir del actor, dicho spot contiene afirmaciones y elementos que actualizan calumnia en su perjuicio.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que se retire el material denunciado.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- 1. Técnica y/o documental**, consistente en las imágenes que se insertan en el capítulo de hechos de su escrito.
2. La certificación de la existencia, contenido, así como los hechos y circunstancias que se difundieron en las publicaciones realizadas en los enlaces de internet que cita.
3. Las actas y/o documentos que se originen de la solicitud realizada en el numeral anterior
- 4. La instrumental de actuaciones.**
- 5. La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- 1. Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional denunciado, tanto en la plataforma de Youtube como en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral.
- 2. Documental pública, consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00620-24	GUANAJUATO ROMPER	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	14/03/2024	20/03/2024

CONCLUSIONES PRELIMINARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

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

- El promocional se encuentra visible en la liga electrónica <https://www.youtube.com/shorts/F1BnbtWnIAc?si=uc49v79LOGDN-RKf>.
- Asimismo, se encuentra alojado en el portal de pautas de este Instituto, con la denominación "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24 [televisión], pautado por Movimiento Ciudadano para la campaña federal.
- La difusión del material televisivo transcurre del **catorce al veinte** de marzo del año en curso.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

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

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. MARCO JURÍDICO

a) Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas,

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos y en campaña los/las candidatas/as independientes, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o), de la Ley de Partidos y 247 de la Ley”.

De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo reglamento, establece que, en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las candidatas y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Asimismo, dicha disposición señala que las candidaturas independientes y los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como las precandidatas y precandidatos; candidatas/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos y 247, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

b) Calumnia.



El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

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

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

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

Sobre el particular, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calumnia debe ser entendida como una acusación falsa o bien la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad,² hecha maliciosamente para causar daños **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.³

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios con carácter de obligatorios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político – electoral,⁴ no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

² Véase Acción de Inconstitucionalidad 134/2020, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5618267

³ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

⁴ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"



ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**,⁵ pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.⁶

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

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

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

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

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

⁵ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

⁶ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión.⁷

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.⁸

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio**

⁷ Véase SUP-REP-45/2019, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

⁸ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.



o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo.⁹

c) Libertad de expresión

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

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

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

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

⁹ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.¹⁰ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial **11/2008**, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**.¹¹

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

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

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

¹⁰ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

¹¹ 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.



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

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de derechos humanos¹² han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹³

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política.¹⁴

¹² CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

¹³ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

¹⁴ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"**



Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

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

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

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

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

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

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

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o



realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

d) Libertad de expresión en redes sociales y sus restricciones

En torno a la importancia de la libertad de expresión en los procesos electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente su Opinión Consultiva OC-5/85, el informe anual 2009 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones realizada por los Relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han sostenido, esencialmente, lo siguiente:

- i. La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral.
- ii. Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.¹⁵
- iii. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- iv. La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expuestos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- v. El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América; y la

¹⁵ Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.



Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- i. Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a las y los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas.¹⁶
- ii. Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.¹⁷
- iii. Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:
 - a. Cualquier usuario/a encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador.¹⁸
 - b. Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión.¹⁹
- iv. Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que las y los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión,

¹⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.

¹⁷ Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

¹⁸ Belbis, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

¹⁹ Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65



provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre las y los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

Resulta aplicable la jurisprudencia 19/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.

La información horizontal de las redes sociales permite una comunicación directa e indirecta entre las y los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario/a exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual pueden ser objeto de intercambio o debate entre las y los usuarios o no, generando la posibilidad de que las y los usuarios o invitados contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.

En muchas de las redes sociales, se ofrece el potencial de que las y los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que puede monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues las y los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

Estas características de las redes sociales generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión de quién las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.



Resulta aplicable la jurisprudencia **18/2016** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, de rubro y texto:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.

En este sentido, como es sabido, el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitantes o restricciones, siempre que se encuentren previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y promocionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.

Así las cosas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-43/2018, determinó que las restricciones o límites al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en Internet resulta aplicable la tesis CV/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁰ cuyo rubro y texto son los siguientes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES. Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del Internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.

²⁰ Consultable en la página: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014519>.



Con relación a este tópico, también encontramos en el concierto internacional, las mismas condiciones para el establecimiento de restricciones o limitantes al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo, en la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas”, Desinformación y Propaganda emitida en Viena el tres de marzo de dos mil diecisiete, por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante de la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.*

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones debe ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. A partir de ello será posible analizar si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.*

*Así, es que en materia electoral **resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales** y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia.²¹*

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso SUP-REP-123/2017 consideró que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre las y los usuarios, a fin de que cada usuario/a exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el

²¹ Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

propósito de generar un intercambio o debate entre las y los usuarios, generando la posibilidad de que las y los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; lo cierto es que ello no excluye a las y los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

De modo que la autoridad jurisdiccional competente, al analizar cada caso concreto debe valorar si los contenidos o mensajes actualizan una infracción a la normativa electoral con independencia del medio a través del cual se produzca o acredite la falta, ya que de lo contrario se pondrían en riesgo los principios constitucionales que la materia electoral tutela.

Si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello no excluye a las y los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos directamente involucrados en los procesos electorales, como son las y los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, o bien, personas funcionarias públicas de los tres niveles de gobierno, de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados.

II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO

El contenido del promocional denunciado, es el siguiente:

https://www.youtube.com/shorts/F1BnbtWnlAc?si=uc49v79LOGDN-RKf	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz Jorge Máynez: Hola, soy Máynez, Jorge Máynez, y llevo más de diez años impulsando los programas sociales y el aumento al salario.</p> <p>Mientras yo hacía eso, Sheffield, que ahora es de MORENA, robaba a manos llenas en el PAN, el mismo PAN que se corrompió y se entregó Guanajuato al crimen.</p> <p>Para colmo, ahora son aliados del PRI.</p> <p>Hoy tienes tres opciones: las dos de la vieja política y lo nuevo.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

https://www.youtube.com/shorts/F1EbnbtWnlAc?si=uc49v79LOGDN-RKf				
Imágenes representativas			Audio	
<p>Soy Máynez y quiero ser presidente de México.</p> <p>Lo nuevo va en serio.</p> <p>Voz en off mujer: Máynez, presidente de México.</p> <p>Movimiento Ciudadano.</p>				

“GUANAJUATO ROMPER” RV00620-24 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz Jorge Máynez: Hola, soy Máynez, Jorge Máynez, y llevo más de diez años impulsando los programas sociales y el aumento al salario.</p> <p>Mientras yo hacía eso, Sheffield, que ahora es de MORENA, robaba a manos llenas en el PAN, el mismo PAN que se corrompió y se entregó Guanajuato al crimen.</p> <p>Para colmo, ahora son aliados del PRI.</p> <p>Hoy tienes tres opciones: las dos de la vieja política y lo nuevo.</p> <p>Soy Máynez y quiero ser presidente de México.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

“GUANAJUATO ROMPER” RV00620-24 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	Lo nuevo va en serio. Voz en off mujer: Máynez, presidente de México. Movimiento Ciudadano.

En este sentido, de dichos materiales se advierte lo siguiente:

- ✓ **El contenido auditivo en ambos materiales es idéntico en su totalidad;**
- ✓ La figura central del spot es Jorge Álvarez Máynez quien emite un mensaje relacionado con su campaña electoral;
- ✓ En el segundo ocho del promocional se escucha al emisor del mensaje decir *Sheffield, que ahora es de MORENA, **robaba** a manos llenas;*
- ✓ Ambos materiales terminan con la leyenda “Máynez, presidente de México”, “Movimiento Ciudadano” y el emblema de este partido político; todo esto en letras color blanco y fondo color naranja.

III. CASO CONCRETO

Expuesto lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **procedente** la solicitud de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, la frase “**Sheffield, que ahora es de MORENA, **robaba** a manos llenas**” implica la imputación de un delito a Francisco Ricardo Sheffield Padilla, candidato a Senador de la República por el estado de Guanajuato, conforme se argumenta a continuación.

En primer lugar, cabe referir que ha sido criterio reiterado de este órgano colegiado, así como del máximo tribunal en la materia, que la libertad de expresión, en lo atinente al debate político, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre,



la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

Es importante señalar que, tratándose de funcionarios públicos, personas que ejercen funciones de naturaleza pública y de políticos en general, se debe aplicar un umbral diferente de protección, basándose en el carácter de interés público que conllevan sus actividades, por lo que, como se precisó previamente, deben tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica.

Por lo que, las personas que influyen en cuestiones de interés público, se exponen voluntariamente a un escrutinio público y deben tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica, ya que, en el debate sobre temas de interés general, se debe proteger incluso la emisión de expresiones que chocan, irritan o inquietan a las personas funcionarias públicas o a un sector de la población, buscando que se informe ampliamente sobre cuestiones que afectan bienes sociales.

En este sentido, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna. Sin embargo, como cualquier otro derecho, **no tiene una naturaleza absoluta, sino que se debe ejercer bajo los límites constitucionales como es la calumnia, entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral.**

Al respecto, la Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018,²² sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

...

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

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

²² Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridica/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf



**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017,²³ en el que, medularmente, se estableció lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

Así, la información transmitida en la pauta relativa o vinculada con las candidaturas contendientes, debe considerarse, en principio, como una información permitida que debe ser conocida por el electorado a fin de valorar si esa información confirma, modifica o define el sentido de su voto. No obstante, tal información estará protegida en la medida en que pueda presumirse que se tuvo la diligencia debida para sostener su veracidad, porque de resultar falsa podría incidir de manera indebida en el derecho a votar de forma informada, libre y auténtica, ya que el elector podría tomar una decisión con base en elementos ajenos a la realidad lo que

²³ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://187.141.6.45/siscon/gateway_dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway_dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

desvirtuaría el sentido y legitimidad de su voto, más allá de la réplica o las aclaraciones que pudiera hacer la parte afectada, pues dada la relevancia e incidencia directa en la persona afectada por la información, puede presumirse válidamente un impacto serio o sustancial en el electorado considerando las finalidades y trascendencia de la pauta.”

En el caso, desde un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al contenido del promocional objeto de estudio, este órgano colegiado considera que la frase “**Sheffield**, que ahora es de MORENA, **robaba** a manos llenas”, no está amparada en la libertad de expresión y el derecho a la información, dado que, desde una perspectiva preliminar, podría constituir la imputación de un delito o hecho falso contra de Francisco Ricardo Sheffield Padilla, candidato a Senador de la República por el estado de Guanajuato.

Lo anterior, porque la frase referida válidamente puede ser encuadrada en el supuesto previsto en el artículo 191 del Código Penal del Estado de Guanajuato y 367 del Código Penal Federal que a la letra señalan lo siguiente:

Código Penal del Estado de Guanajuato
TÍTULO QUINTO
DE LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO
Capítulo I
Robo

Artículo 191. A quien se apodere de una cosa mueble y ajena, sin consentimiento de quien legítimamente pueda disponer de ella, se le aplicarán las siguientes sanciones:
...

Código Penal Federal

Artículo 367.- Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.
...

Es decir, con dicha expresión se imputa al denunciante un delito tipificado en la legislación Federal y local en Guanajuato, por lo cual, desde una perspectiva preliminar, no encuentran cobertura en la libertad de expresión; tan es así que al expresarse “**Sheffield**, ... **robaba** a manos llenas”, se advierte, desde una óptica preliminar, que dicha frase es alusiva al denunciante.

En efecto, bajo una óptica preliminar, se advierte que la referencia **Sheffield**, alude al denunciante, puesto que Francisco Ricardo **Sheffield** Padilla, es candidato a Senador de la República por el estado de Guanajuato; asimismo, es un hecho público y notorio que, éste es originario de dicha entidad federativa; fungió como regidor y presidente municipal de la ciudad de León, Guanajuato, además de que también fue diputado federal y diputado local, en ese estado;²⁴ aunado a que, como

²⁴ Véase la página <https://sitlxxiii.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=79>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

se observa del reporte de pautas, dicho spot fue pautado únicamente para el estado de Guanajuato.

Elementos que permiten a este órgano colegiado, arribar a la conclusión, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que la referencia de la palabra *Sheffield*, está intrínsecamente relacionada como el quejoso, puesto que éste así se apellida.

De ahí que, como se ha expuesto, la frase motivo de análisis, desde una mirada en sede cautelar, constituye la imputación de un delito tipificado por la normativa penal federal y local en la citada entidad federativa a Francisco Ricardo Sheffield Padilla, que amerita la adopción de una medida inmediata para impedir la producción de un daño, ya que el señalamiento “Sheffield”, es el apellido del ahora denunciante.

En efecto, en el contexto del mensaje denunciado, queda de manifiesto que se propone como una nueva opción de gobierno a Jorge Álvarez Máynez, y a Movimiento Ciudadano, al referir el primero que lleva más de diez años impulsando los programas sociales y el aumento al salario y que son una nueva opción de política, siendo que, “**Sheffield**, ... **robaba** a manos llenas”; es decir, el spot atribuye al quejoso la comisión de un delito, circunstancia relevante para el caso que nos ocupa ya que, lo que debe evitarse es que propaganda calumniosa trascienda indebidamente a la percepción de la imagen que tiene el electorado respecto de los partidos políticos, lo que contribuye a propiciar el ejercicio del sufragio libre e informado.

Ciertamente, el promocional denunciado se aloja en un canal de la plataforma Youtube correspondiente al candidato denunciado, además de que se trata de un material pautado para la etapa de campañas electorales, temporalidad en la que el principal propósito de los actores políticos es ganar adeptos o restarlos a sus oponentes; así, en el caso que nos ocupa, se advierte con claridad que el propósito del mensaje contenido en el spot bajo análisis en esta sede cautelar es la de imputar un delito a Francisco Ricardo Sheffield Padilla, quien es contendiente en el proceso electoral federal en curso, al ser postulado como candidato a Senador de la República por Guanajuato.

De ahí que se estime, desde una óptica preliminar que no se trata de una opinión con cobertura legal por parte del emisor del mensaje, sino de expresiones que constituyen un ataque que, por su naturaleza, no contribuyen a un sano desarrollo de las contiendas electorales y que por ello no están amparadas por la libertad de expresión en el ámbito político-electoral.



ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

Lo anterior, encuentra sustento con el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al resolver el recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-419/2022, en el que estableció lo siguiente:

“...

En ese sentido, contrario a lo que argumenta MORENA, esta Sala Superior considera que la sentencia impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que la Sala Especializada sí valoró, a partir de los elementos constitutivos de calumnia, por qué la frase “Separados roban” actualizaba esa infracción, conclusión que este órgano comparte en tanto que, efectivamente, implica la imputación de la comisión de un delito o hecho falso a un partido que actualmente participa en el proceso electoral en Aguascalientes.

(57) En primer lugar, en relación con el empleo de la palabra “robar”, si bien el partido recurrente señala que la utilizó como un término coloquial y que la Sala responsable no puntualizó cuál de los tres supuestos del Código Penal de Aguascalientes se actualizaba; lo cierto es que, la expresión apuntada coloca centralmente a los partidos como los autores de un “robo”, manifestación que configura la imputación de un delito.

(58) Lo anterior porque la expresión estuvo enderezada a demeritar a los partidos a los que se dirigió (entre ellos, el denunciante), más allá de un hecho que circunstancialmente pudiera estar relacionado con una causa penal, porque lo jurídicamente relevante es la finalidad buscada, esto es, viciar la voluntad del electorado en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio, al generar la idea de que las personas que pertenecen o participan con el respaldo de estos, realizan esas actividades ilícitas.

(59) En efecto, para este órgano jurisdiccional sí existe un vínculo estrecho entre dicha expresión y la imputación directa y categórica hacia a los partidos políticos que se mencionan en los promocionales.

(60) En ese sentido, al tratarse de la imputación de un delito sin sustentar su dicho en elementos mínimos de veracidad, es que se está ante expresiones que no se encuentran al amparo de la libertad de expresión, de ahí que también devenga como infundado, lo expresado por MORENA en el sentido de que se trataba de una opinión que se da en el contexto de la competencia electoral.

(61) De igual manera, deben desestimarse los agravios en el sentido de que la Sala responsable no precisó cuál era el tipo penal en concreto que se actualizaba, dado que el actor parte de la premisa inexacta de que en el procedimiento administrativo se tenían que acreditar tales elementos, cuando el principio de tipicidad en este procedimiento se refiere a la calumnia como infracción, que consiste en la imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en el proceso electoral, lo cual quedó acreditado.

(62) En segundo lugar, aun cuando el partido refiera que en el promocional no se señala expresamente a una persona física (del PRI) a la cual se le impute un delito de manera directa, se considera que no se trata de una opinión de la autora del promocional, sino de expresiones de ataque que, por su naturaleza, no contribuyen a un sano desarrollo de las contiendas electorales, razón por la cual, no están amparadas por la libertad de expresión en el ámbito político-electoral.

(63) Ello es así, porque en el contexto en que se emite el mensaje, se desprende que la expresión: “Hay cosas que cuando se mezclan, son peligrosas. Como el PRI y el PAN. Separados roban sin control, juntos serán peores”, como se precisó, sí actualiza la imputación de un delito falso; aunado a que, existe un vínculo estrecho entre dicha expresión y la imputación directa y categórica hacia a los partidos políticos que se mencionan en los promocionales.

(64) Lo anterior es relevante porque, con independencia de que no se señalé a alguna persona física, lo que debe evitarse es que propaganda calumniosa trascienda indebidamente a la



ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

percepción de la imagen que tiene el electorado respecto de los partidos políticos lo que contribuye a propiciar el ejercicio del sufragio libre e informado.

(65) En tercer término, contrario a lo que aduce el partido recurrente en el sentido de que la Sala Especializada no precisó cuál era el impacto en el proceso electoral, lo cierto es que ese razonamiento se desprende de una lectura integral del acto reclamado.

(66) En efecto, con base en las consideraciones que integran la sentencia reclamada se advierte que en la valoración sobre el impacto en el proceso electoral la Sala responsable precisó que la infracción de calumnia se actualizó a partir de: 1) expresiones que buscaron generar la afectación de un daño a la imagen de un partido que actualmente contiene en el proceso electoral local; 2) con información que no cuenta con un respaldo que compruebe su veracidad; y, 3) con la finalidad de que el partido MORENA pudiera posicionarse entre la ciudadanía de Aguascalientes en perjuicio del PRI.

(67) De esa valoración, es evidente que el análisis sobre el impacto en el proceso electoral deriva del hecho de que la finalidad de los promocionales fue viciar la voluntad del electorado en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio, en tanto que no sólo demerita el proceso democrático, sino que puede incidir negativamente en el voto libre e informado de la ciudadanía.

(68) Ha sido criterio de esta Sala Superior que, en cada caso concreto, debe determinarse si los hechos delictivos o falsos aludidos en los promocionales de los partidos políticos y en los que se imputan a las personas tienen un “impacto grave en el proceso electoral”, a efecto de poder concluir que la determinación o sanción adoptada está estrechamente vinculada a la finalidad imperiosa que persigue.

(69) En efecto, en el SUP-REP-89/2017 se estimó que el posible “impacto” en el proceso electoral debe valorarse en función del contenido y el contexto de la difusión de la información calumniosa y, en la medida en que dicho impacto afecte seriamente el derecho de los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidaturas, la autoridad deberá dictar medidas cautelares o sancionatorias, según sea el caso.

(70) Aspectos que, como se precisó, en este caso fueron valorados y se tuvieron por acreditados por la Sala Especializada al determinar el contenido de los promocionales y la manera en que podían trascender en el contexto de un proceso electoral.

(71) Por otra parte, contrario a lo que afirma el recurrente, la Sala Especializada sí ponderó el derecho a la libertad de expresión con las expresiones que contenían los spots denunciados, además razonó por qué no se estaba en presencia de actos de censura, conclusiones que esta Sala Superior comparte.

(72) Sobre este punto, la Sala responsable precisó que, si bien ese tipo de propaganda está prohibida para los partidos políticos y las candidaturas, su control sólo está sujeto a un análisis de responsabilidad posterior y no a una censura previa respecto de su contenido que pudiere atentar contra su libertad de expresión.

(73) Asimismo, destacó que, si bien el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta en el que se pueden incluir expresiones vehementes y en ocasiones desagradables, lo cierto es que, en el presente caso, las expresiones analizadas no podían ampararse bajo la libertad de expresión, ya que se trató de imputaciones directas e inequívocas respecto a la comisión del delito de robo.

(74) Lo anterior, porque el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y tiene un límite constitucional válido en materia electoral que consiste en la prohibición de imputar, de forma maliciosa, hechos o delitos falsos a personas o partidos políticos, con un impacto en un proceso electoral, como en el caso se tuvo por actualizado.

(75) A pesar de esas consideraciones, MORENA se limita a señalar que se debió valorar el contenido de los promocionales bajo el derecho a la libertad de expresión y mecanismos para evitar actos de censura, sin controvertir por qué los razonamientos de la Sala Especializada eran realmente insuficientes para garantizar ese derecho.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

...”

Lo anterior, porque se considera que la expresión “**Sheffield**, ... **robaba** a manos llenas”; no es genérica, ya que contiene la imputación de un posible delito a una persona determinada, por lo que no encuadra dentro del concepto de opinión o crítica, ya que no se trata de la emisión de un juicio de valor por parte del partido, o bien, la referencia a que existen investigaciones en torno a posibles irregularidades, sino que de manera directa existe la imputación directa de hechos que podrían resultar delictuosos o ilícitos.

Es importante precisar que dichos razonamientos son coincidentes con lo establecido por la Sala Superior en el recurso de revisión SUP-REP-183/2022, donde señaló:

En el caso, el promocional denunciado no solo contiene una opinión crítica hacia la candidata a la gubernatura del PAN respecto del desempeño como alcaldesa, sino que, adicionalmente, contiene la imputación de un posible delito, al señalar que dicha candidata robó en el ejercicio del referido cargo.

En ese sentido, se considera que fue incorrecta la determinación de la responsable, porque dicha expresión no es genérica, al contrario, contiene la imputación de un posible delito, por lo que esa expresión no encuadran dentro del concepto de opinión o crítica, ya que no se trata de la emisión de un juicio de valor por parte del partido, o bien, la referencia a que existen investigaciones en torno a posibles irregularidades, sino que de manera directa existe la imputación directa de hechos que podrían resultar delictuosos o ilícitos.

En efecto, dicha expresión, desde un análisis preliminar, no puede estar amparadas bajo la libertad de expresión y el derecho a la información, dado que, podrían constituir la imputación de un delito o hecho falso a la candidata a la gubernatura del PAN.

Por tanto, no se trata de una opinión de la autoría del promocional, sino de expresiones de ataque que, por su naturaleza, no contribuyen a un sano desarrollo de las contiendas electorales, razón por la cual, no están amparada por la libertad de expresión en el ámbito político-electoral.

Lo anterior, porque dicha frase hace una referencia directa a que la candidata a la gubernatura del PAN robó cuando se desempeñó como alcaldesa que válidamente pueden ser encuadrado en el Título vigésimo segundo “Delitos en contra de las Personas en su Patrimonio” del Código Penal Federal que se refiere a conductas ilícitas cometidas en contra de las personas en su patrimonio.

En ese sentido, como lo refiere el recurrente, desde la perspectiva del derecho a la información de la ciudadanía, desde un análisis preliminar, podría estarse, en el marco de un proceso electoral, ante información que puede no resultar veraz e imparcial con la intención de impactar en la contienda electoral, especialmente de forma negativa a la candidatura a la gubernatura del PAN.

Lo anterior, porque la expresión apuntada coloca centralmente a la referida candidata como la persona que robó en su ejercicio del cargo como manifestación que, preliminarmente, configura la imputación de un delito.

Asimismo, en lo sostenido en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-106/2021, que confirmó el acuerdo ACQyD-INE-56/2021, de esta Comisión de Quejas y Denuncias, por el que se determinó la procedencia de las medidas



ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

cautelares. En este caso, se advirtió la imputación de un delito falso con implicaciones en el proceso electoral, específicamente por la frase: "*recibió sobornos a manos llenas*"; expresión que guarda similitud con la analizada en el presente caso.

Lo jurídicamente relevante es que, de manera preliminar, el contenido de los promocionales denunciados (así como su difusión en Facebook) no constituye una opinión o percepción de su autor, sino que se trata de la imputación de un delito hacia María Eugenia Campos Galván, consistente en que "*recibió a manos llenas sobornos de Cesar Duarte*", dado que esto trasciende de un tema de interés general, lo cual no encuentra cobijo en la libertad de expresión.

De igual forma, esta conclusión encuentra sustento con lo argumentado por la jurisdicción en el SUP-JE-136/2022, por el que se confirmó la sentencia del Tribunal Electoral Local de Quintana Roo, que declaró la existencia de calumnia, a raíz de la publicación de un video en redes sociales que incluía la siguiente declaración: "*traición es usar a Morena y al presidente, para **robarse** el dinero del pueblo*".

Finalmente, en el SUP-REP-232/2022, se confirmó el acuerdo ACQyD-INE-83/2022, en la que se determinó procedente el dictado de medidas cautelares, al considerar que la frase "**separados robaron** ...", bajo la apariencia del buen derecho, implicaba la imputación de un delito al PRI.

Lo anterior, porque la jurisdicción consideró que la expresión apuntada colocaba centralmente a los partidos como los autores de un "**robo**", manifestación que, preliminarmente, configuraba la imputación de un delito.

Así como el SUP-JE-120/2022 y el SUP-JE-144/2022 relacionados con frases vinculadas con el delito de robo que rebasan los límites permitidos por el derecho a la libertad de expresión en el contexto de un proceso electoral.

Luego entonces, con los elementos que se cuentan en autos, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que se colman los tres elementos para configurar calumnia, conforme lo siguiente:

- Sujetos denunciados: Jorge Álvarez Máñez y Movimiento Ciudadano.
- Elemento objetivo: Imputación de robo, el cual se encuentra tipificado como delito en los artículos 191 del Código Penal del Estado de Guanajuato, y 367 del Código Penal Federal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024**

- Elemento subjetivo: No existe evidencia que Francisco Ricardo Sheffield Padilla, hubiera sido sancionado por dicha conducta.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia **31/2016**, cuyo rubro y texto, es el siguiente:

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 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.

Sin que pase desapercibido para este colegiado que, si bien es cierto, en el spot se hace mención a la frase "...el mismo PAN que se corrompió y se entregó Guanajuato al **crimen**", lo cierto es que, la denuncia va encaminada únicamente a la calumnia en agravio de Francisco Ricardo Sheffield Padilla, además que, dicho quejoso no se encuentra legitimado para presentar denuncia por calumnia en detrimento del Partido Acción Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En atención a lo expuesto se considera procedente el dictado de medidas cautelares, para los siguientes efectos:

- a) Ordenar a **Jorge Álvarez Máynez**, candidato a la Presidencia de la República que, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas**, contadas a partir de la notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la publicación que se encuentra alojada en el
el vínculo de Internet <https://www.youtube.com/shorts/F1BnbtWnIAc?si=uc49v79LOGDN-RKf>.



ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

Lo que además, deberá realizar en cualquier otra plataforma electrónica o impresa bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **seis horas** siguientes a que eso ocurra.

- b)** Ordenar a **Movimiento Ciudadano**, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **tres horas** a partir de la notificación respectiva del presente proveído, el promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 71, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- c)** Ordenar a las concesionarias de televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, **suspendan** de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, la difusión del promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la autoridad electoral.
- d)** Ordenar a la Encargada de Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que **de inmediato**, informe a los concesionarios de televisión, que no deberán difundir el promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, y realizar la sustitución de dichos materiales por los que ordene esa misma autoridad.
- e)** Ordenar al Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.



QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **procedente** la medida cautelar solicitada por Francisco Ricardo Sheffield Padilla, candidato a Senador de la República, respecto del promocional alojado en el vínculo electrónico <https://www.youtube.com/shorts/F1BnbtWnlAc?si=uc49v79LOGDN-RKf>, correspondiente al canal de Youtube @AlvarezMaynez; así como del promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se ordena a **Jorge Álvarez Máynez**, candidato a la Presidencia de la República que, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas**, contadas a partir de la notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la publicación que se encuentra alojada en el vínculo de Internet <https://www.youtube.com/shorts/F1BnbtWnlAc?si=uc49v79LOGDN-RKf>.

Lo que además, deberá realizar en cualquier otra plataforma electrónica o impresa bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **seis horas** siguientes a que eso ocurra.

TERCERO. Se ordena a **Movimiento Ciudadano**, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **tres horas** a partir de la respectiva notificación del presente proveído, el promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 71, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-111/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/FRSP/JL/GTO/379/PEF/770/2024

CUARTO. Se ordena a las concesionarias de televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, **suspendan** de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, la difusión del promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la autoridad electoral.

Si la notificación del presente acuerdo se realiza con posterioridad a las dieciocho horas, ésta deberá hacerse conforme a los artículos 4 y 9 de los Lineamientos para la notificación electrónica prevista en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

QUINTO. Se instruye a la Encargada de Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que **de inmediato**, informe a los concesionarios de televisión, que no deberán difundir el promocional de televisión denominado "**GUANAJUATO ROMPER**", con folio RV00620-24, y realizar la sustitución de dichos materiales por los que ordene esa misma autoridad

SEXTO. Se instruye al Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décimo Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el quince de marzo de dos mil veinticuatro, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ