



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR CÉSAR HORACIO DUARTE JÁQUEZ, EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y DE JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DERIVADO DE LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024.

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

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

I. Denuncia. El veintiséis de marzo del año en curso, César Horacio Duarte Jáquez presentó queja en contra del partido político Movimiento Ciudadano y Jorge Álvarez Máynez por la difusión de un promocional en radio, televisión y redes sociales en el cual, a decir del quejoso, difunde propaganda que atenta contra su dignidad y presunción de inocencia y por tanto resulta calumniosa en su contra.

Finalmente, solicitó el dictado de **medidas cautelares** a fin de que esta autoridad ordene:

- A. Suspender toda la propaganda difundida en radio y televisión mediante el mensaje materia de esta queja.*
- B. Abstenerse de usar mi nombre y las circunstancias procesales a las que estoy sujeto en la propaganda electoral de las personas denunciadas.*

II. Registro, reserva de admisión y reserva de emplazamiento. Mediante proveído de veintisiete de marzo de la presente anualidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave **UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024.**

En dicho proveído se acordó reservar su admisión y el emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Requerir información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.
- Realizar la búsqueda y certificación del material denunciado.
- Glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

Como resultado de la citada acta circunstanciada se pudo advertir que el promocional denunciado estaba pautado por Movimiento Ciudadano con el nombre **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RV00615-24** [versión televisión].

III. Desechamiento, admisión y propuesta de medida cautelar. Mediante proveído de veintisiete de marzo de la presente anualidad, se:

- Desechó la denuncia por lo que respecta a la difusión de la publicidad en redes sociales, toda vez que el quejoso no aportó medios de prueba relacionados con su difusión en este medio.
- Se admitió a trámite el procedimiento.
- Se ordenó certificar el contenido del material de radio.
- Se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta *Comisión* tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 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 supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la difusión en tiempo del estado, para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 de los promocionales denominados **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RV00615-24** [versión televisión] y **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RA00678-24** [versión radio] los cuales, como se dijo, el quejoso refiere que contienen expresiones calumniosas en su contra.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,¹ 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.**

¹ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, César Duarte Jáquez, presentó queja en contra del partido político Movimiento Ciudadano y Jorge Álvarez Máñez por la difusión los promocionales denominados **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RV00615-24** [versión televisión] y **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RA00678-24** [versión radio], los cuales, a decir del quejoso, difunden propaganda que atenta contra su dignidad y presunción de inocencia y por tanto resulta calumniosa en su contra, al hacer imputaciones de delitos como el saqueo y robo.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- 1. Documentales públicas.** Consistente en la solicitud de informe que tenga a bien rendir la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto en relación con el material denunciado.
- 2. Técnica.** Consistente en el video que contiene el mensaje materia de la denuncia.
- 3. Presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que le favorezca.
- 4. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que le favorezca.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

- 1. Acta circunstanciada,** y su anexo, instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido del promocional denunciado.
- 2. Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE,** obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia del promocional denunciado, conforme a lo siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00615-24	CHIHUAHUA ROMPER	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	14/03/2024	03/04/2024

- 3. Correo electrónico** mediante el cual la Encargada del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos informó el nombre y folio de los promocionales denunciados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

De igual forma detalló el periodo de vigencia del material **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RV00615-24** [versión televisión] y precisó que el material **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RA00678-24** [versión radio], no ha sido registrado por Movimiento Ciudadano en el *Sistema* para ser transmitido en alguna pauta dentro del proceso electoral federal o local.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ El promocional denominado **CHIHUAHUA ROMPER** identificado con el número de folio **RV00615-24** para televisión, se encuentra pautado por el partido político Movimiento Ciudadano, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en la pauta correspondiente al **periodo de campaña federal**.
- ❖ La difusión del promocional denunciado tiene una vigencia del catorce de marzo al tres de abril de dos mil veinticuatro, conforme a lo especificado en el cuadro que antecede.
- ❖ El material **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RA00678-24** [versión radio], no ha sido registrado por Movimiento Ciudadano en el *Sistema* para ser transmitido en alguna pauta dentro del proceso electoral federal o local.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024**

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.**²

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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 personas ciudadanas, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, 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 candidatos/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 personas candidatas y candidatas 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 personas precandidatas, candidatas y militantes serán



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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* establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y las y los 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, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión³.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral⁴, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los y 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 expresión⁶.

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

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

Así, sólo con la reunión de todos los elementos referidos de la calumnia, incluso de forma preliminar, resulta constitucional la restricción a la libertad de expresión en el

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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 la ciudadanía a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidaturas.

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión⁷.

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 material denunciado, 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.**

⁷ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos 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 material denunciado, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo⁹.

b) 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.

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos/as 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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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 al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

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

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a personas candidatas a puestos 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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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 política¹⁴.

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

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

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

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

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión

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"**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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.

II. IMPROCEDENCIA RESPECTO DEL PROMOCIONAL QUE TODAVÍA NO ESTÁ REGISTRADO PARA SU DIFUSIÓN. De la respuesta proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto se pudo advertir que el promocional CHIHUAHUA ROMPER con folio RA00678-24, para radio:

- Fue dictaminado como óptimo para poder ser difundido desde el veintinueve de febrero de dos mil veintitrés.
- No ha sido registrado por Movimiento Ciudadano en el *Sistema* para ser transmitido en alguna pauta dentro del proceso electoral federal o local.

Además, del acta circunstanciada de veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro, se pudo advertir que el citado promocional todavía no se encuentra disponible en el portal de pautas de este Instituto, tal y como se ilustra a continuación:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

Promocionales Federales		Promocionales Locales por Entidad	Histórico	Buscar Folio
CANCIÓN MÁYNEZ PRESIDENTE	RA00489-24		🔴	--
ARRANQUE MIRZA ESQUER JAL	RA00490-24		🔴	--
YUAWI FOSFO CANDIDATAS FEDERALES	RA00503-24		🔴	--
ARRANQUE DANTE DELGADO VER SEN	RA00514-24		🔴	--
ARRANQUE ALEJANDRA BARRALES SEN CDMX	RA00526-24		🔴	--
ARRANQUE GERARDO GAUDIANO TAB SEN	RA00544-24		🔴	--
ARRANQUE CARLOS MICHELLE SEN MICHOACAN	RA00579-24		🔴	--
LOS NARANJAS DE NUEVO LEÓN FED	RA00738-24		🔴	--
FUTBOLERO MÁYNEZ 3	RA00740-24		🔴	--
FUTBOLERO MÁYNEZ V1	RA00741-24		🔴	--
FUTBOLERO MÁYNEZ V2	RA00742-24		🔴	--
ARRANQUE EFM CAMP FED SEN	RA00745-24		🔴	--
FUTBOLERO MÁYNEZ PRESIDENTE 1	RA00748-24		🔴	--
FUTBOLERO MÁYNEZ PRESIDENTE 2	RA00749-24		🔴	--
FUTBOLERO MÁYNEZ PRESIDENTE 3	RA00750-24		🔴	--
NI PRIAN NI MORENA DD SEN VER	RA00769-24		🔴	--

Promocionales Federales		Promocionales Locales por Entidad	Histórico	Buscar Folio
NI PRIAN NI MORENA DD SEN VER	RA00769-24		🔴	--
ARRANQUE PATO DE LUCAS SEN SON	RA00772-24		🔴	--
ARRANQUE NACHO FLORES SEN NAY	RA00807-24		🔴	--
PRESENTACIÓN JORGE SALUM SEN DUR	RA00831-24		🔴	--
FORMULA BARRALES CUEVAS SEN CDMX	RA00838-24		🔴	--
EQUIPO PATO DE LUCAS SEN SON	RA00862-24		🔴	--
ARRANQUE FERNANDO GARCÍA CUEVAS SEN EDO MEX	RA00867-24		🔴	--
ROBERTO PALAZUELOS 1 SEN Q ROO	RA00869-24		🔴	--
ROBERTO PALAZUELOS 2 SEN Q ROO	RA00870-24		🔴	--
ROBERTO PALAZUELOS 4 SEN Q ROO	RA00872-24		🔴	--
EFM SEN CAMP 2	RA00921-24		🔴	--
PRESENTACIÓN JULIETA Y NACHO SEN NAY	RA00955-24		🔴	--
FORMULA DANTE-ANGELICA SEN VER	RA01110-24		🔴	--
DANTE DELGADO 2 SEN VER	RA01119-24		🔴	--
LAS Y LOS LEGISLADORES MORENA	RA00525-24 ▲		🔴	--
SEGURIDAD CSH	RA00539-24		🔴	--

En tal sentido, este órgano colegiado considera que, no resulta válido el dictado de una medida cautelar que fue solicitada cuando aún no se está difundiendo, **ni siquiera en el portal de pautas de este Instituto**, el promocional del que se solicita la suspensión, pues el dictado de tal medida tiene por objeto la cesación de actos que podrían ocasionar un daño irreparable a la esfera jurídica del peticionante.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

En efecto, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, situación que no se había colmado al momento en que fue solicitada la misma, pues como ha quedado precisado, **el partido denunciado ni siquiera ha registrado el promocional para ser transmitido en alguna pauta dentro del proceso electoral federal o local.**

Ahora bien, la petición de que se retire un promocional del que ni siquiera se ha ordenado su difusión, de materializarse podría constituir un probable abuso del derecho, ya que el que una de las partes solicite una medida cautelar cuando no se ha actualizado aún la conducta denunciada, iría en contra de la naturaleza misma de las medidas cautelares.

Además de que se podría estar ante la presencia de actos futuros de realización incierta, toda vez que a la fecha no se tiene certeza de que el partido político vaya a difundir el promocional de referencia, ello en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, en el caso concreto, no resulta aplicable la tesis relevante **LXXI/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN**, puesto que, como se ha precisado, el promocional no ha sido registrado para su difusión y no existen indicios de que se vaya a difundir.

Por todo lo anterior, la medida cautelar solicitada por César Horacio Duarte Jáquez, debe determinarse como **improcedente**.

III. ANÁLISIS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR RESPECTO DEL PROMOCIONAL DE TELEVISIÓN.

El material denunciado es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

"CHIHUAHUA ROMPER" RV00615-24 [versión televisión] Imágenes representativas	
Audio	
<p>Voz Jorge Máynez:</p> <p>Hola soy Máynez, Jorge Máynez y llevo más de diez años impulsando los programas sociales y el aumento al salario, mientras yo hacía eso Duarte saqueaba a Chihuahua, con la complicidad del PAN que hoy gobierna y de muchos de los políticos que hoy están en MORENA, son lo mismo. Afortunadamente, hoy tienes tres opciones, las dos de la vieja política y lo nuevo. Soy Máynez y quiero ser Presidente de México. Lo nuevo va en serio.</p> <p>Voz en off.</p> <p>Máynez presidente de México</p> <p>Voz en off.</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

“CHIHUAHUA ROMPER” RV00615-24 [versión televisión] Imágenes representativas
Movimiento Ciudadano. Al inicio del video se observa un cintillo con la siguiente leyenda: “MÁYNEZ EL CANDIDATO A PRESIDENTE DE MÉXICO POR MOVIMIENTO CIUDADANO” Asimismo, durante todo el promocional se advierte la transcripción del audio.

Del contenido del promocional denunciado se advierte lo siguiente:

- El promocional difunde la imagen y voz en primer plano de Jorge Álvarez Máynez.
- En el promocional el candidato se presenta y refiere que tiene más de diez años impulsando programas sociales y el aumento al salario.
- Refiere que *Duarte saqueaba a Chihuahua, con la complicidad del PAN que hoy gobierna y de muchos de los políticos que hoy están en MORENA.*
- Precisa además que se tiene tres opciones, dos de la vieja política y lo nuevo.
- Finaliza con la alusión a su pretensión de ser presidente de México y con la frase *lo nuevo va en serio.*
- No se advierte que se vincule a “Duarte” con el delito de robo.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el César Duarte Jáquez, toda vez que bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido se encuentra amparado en la libertad de expresión, sin que se advierta que, con su difusión, se pueda vulnerar la normativa en materia electoral, de conformidad con las siguientes consideraciones.

El quejoso considera que el promocional denunciado, difunde propaganda que atenta contra su dignidad y presunción de inocencia y por tanto resulta calumniosa en su contra, al hacer imputaciones de delitos como el saqueo y robo.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una perspectiva preliminar, que **no se actualiza la figura jurídica de calumnia**, porque no se advierte, de manera evidente o explícita, la imputación de hechos o delitos falsos.

Ahora bien, es de destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que, en materia electoral, las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras, sin que los juicios valorativos, puedan estar sujetos a un canon de veracidad¹⁵.

En este sentido, el máximo tribunal en la materia ha considerado que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tienen 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 informado, así como los principios y valores reconocidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procurando maximizar tales derechos en el debate político e interpretar de forma estricta las restricciones para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, principalmente en la etapa de campañas electorales, en donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, maximizando la dimensión deliberativa de la democracia representativa¹⁶.

De igual suerte, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-106/2021, la Sala Superior determinó que para acreditar los extremos de la calumnia, se debe hacer un análisis contextual del mensaje y del grado de afectación que pueda producir en los principios y valores constitucionales que hagan necesaria la adopción de las medidas cautelares, de tal suerte que, salvo que existan elementos para suponer que la afectación a un derecho o principio resulta evidente o manifiesta, la finalidad de la propaganda es informar y presentar al electorado las diferentes propuestas y puntos de vista que proponen los partidos, siendo que, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Comisión interamericanas de derechos humanos¹⁷ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁸

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 pueden comparar, compartir o rechazar.

Bajo este contexto, del análisis integral y bajo la apariencia del buen derecho a promocional denunciado, este órgano colegiado no advierte la imputación de hechos o delitos falsos hacia el partido o a persona alguna, siendo que su contenido,

¹⁵ Ver SUP-REP-13/2021

¹⁶ Véanse, SUP-REP-54/2021, SUP-REP-43/2021, SUP-REP-36/2021, SUP-REP-34/2021 y SUP-REP-17/2021.

¹⁷ 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.

¹⁸ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje respecto a lo que desde su perspectiva fue el paso de “Duarte” por Chihuahua, lo que contrario a lo que sostiene el quejoso, en ninguna de las expresiones o fragmentos de las publicaciones denunciadas se aprecia, de manera clara, la imputación de hechos o delitos falsos que sirva de base para la adopción de medidas cautelares.

En efecto, si bien la expresión: *Duarte saqueaba a Chihuahua*, puede parecer chocante o una crítica vehemente al quejoso, al analizar el contenido del promocional denunciado, **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso en su contra o diversa persona de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

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

Además, esta autoridad electoral nacional, desde una mirada preliminar, no encuentra que las expresión contenidas en el promocional denunciado y que es destacadamente cuestionada por el quejoso, constituya calumnia, pues hace referencia a lo que desde su perspectiva representó “Duarte” en Chihuahua, pero, además, no puede considerarse como calumnia dado que no se está en presencia de la imputación de una conducta delictiva falsa, al tratarse de una expresión que admite varios significados y sentidos, siendo que, como lo ha sostenido la *Sala Superior*, para que se actualice la calumnia, **debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, de manera unívoca, lleven a la imputación específica dirigida a una persona de un hecho o delito falso.**

Por tanto, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no tiene elementos para sostener que el contenido del promocional pautado por Movimiento Ciudadano, sea absolutamente falso, máxime que del contenido del mismo no afirman que César Duarte Jáquez haya cometido un delito, inclusive, en ningún momento se menciona el nombre completo del denunciante ya que únicamente se menciona el apellido Duarte al que vinculan con un “saqueo” desde la mirada del emisor del mensaje, sin que se advierta la imputación **directa e inequívoca** de un hecho o delito falso al quejoso, por lo que no se actualizan los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia en materia electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

En efecto, esta Comisión no considera que la palabra “**saqueo**”, constituya, en sí misma, la imputación de algún hecho o delito, pues la misma admite distintos significados, siendo algunos de ellos los siguientes, en términos de la Real Academia de la Lengua Española:

saqueo

1. m. Acción y efecto de saquear.

Sin.: • *sacomano, pillaje, atraco, depredación, latrocinio.*

En este sentido, en el caso de la expresión del vocablo ‘saqueo’, debe considerarse el contexto en el que es emitido y por lo tanto, para presumir que se trata de la imputación de un delito, deben existir otros elementos que acompañen a dicha expresión que permitan afirmar de manera directa, específica, inequívoca e indubitable y no de manera abierta, vaga y ambigua que se está atribuyendo la comisión de una conducta ilícita al denunciante.

Además, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en al menos un par de ocasiones, ha estudiado el alcance de la palabra saqueo con relación a la imputación de hechos o delitos falsos, donde se ha concluido que el citado vocablo acepta diversas interpretaciones, forma parte del lenguaje común y por ende no implica forzosamente la imputación de un delito, tal y como se transcribe a continuación:

SUP-REP-91/2023

...

*El PRI sostiene que el partido político Morena realiza actos que pudieran constituir **calumnia** en su contra, con motivo de la **difusión** en tiempo del estado, para el proceso electoral ordinario 2023 del Estado de México, del **promocional** denominado “Mujeres DG V2”, en su versión de **radio y televisión**.*

Desde la perspectiva del PRI, el promocional es propaganda electoral con contenido que calumnia a su partido político y a su candidata.

*Al respecto, **la Comisión de Quejas y Denuncias declaró la improcedencia** de la adopción de las medidas cautelares solicitadas, porque, bajo la apariencia del buen derecho, **las frases** contendidas en el promocional **no constituyen calumnia** en contra del PRI, sino la postura de un partido político que se encuentra en el contexto del **debate público**.*

*Por ello, ante este órgano jurisdiccional, el PRI controvierte la decisión de la autoridad y reitera que el partido político Morena de manera maliciosa crea un guion argumentando que **¡Se acabaron los 100 años de saqueos!** Afirmación que, estima se realiza con dolo, a sabiendas de que el PRI ha gobernado el Estado de México desde 1929.*

*En este contexto, **para la Sala Superior, lo relevante en la concesión de una medida cautelar por contenido aparentemente calumnioso reside en la imputación directa, unívoca y específica que se le haga a una persona de un hecho o acto delictivo de carácter falso, cuestión distinta de la supuesta***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

vinculación con actos de carácter genérico que, además, no se desprenden de la literalidad de las palabras.

Contrario a lo sostenido por el PRI, la autoridad valoró integralmente el promocional denunciado, siendo que las razones que sustentaron su conclusión en el sentido de que no había calumnia, no son combatidas de manera eficaz y completa en esta instancia.

En el presente recurso, el PRI ***parte de la premisa inexacta*** que el partido político Morena maliciosamente crea un guion argumentando que ***¡Se acabaron los 100 años de saqueos!***

Sin embargo, ***bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar, la citada frase no acredita la imputación de un delito.*** Lo anterior, porque no es posible advertir de su contenido ni del análisis contextual del promocional denunciado ***algún elemento explícito*** que haga probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a determinado derecho humano.

Si bien, la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o de las candidaturas, no están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, debiendo estar acreditado un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de manera maliciosa, lo cierto es que, ***en el caso, no se encuentran comprobados tales elementos.***

Por otra parte, el PRI deja de controvertir las razones de la Comisión de Quejas y Denuncias, en específico, respecto de que el promocional denunciado se trata de una crítica, perspectiva o señalamiento que realiza el emisor del mensaje, sin que alguna de sus frases, desde una óptica preliminar, pueda ser considerada como la imputación de un delito o un hecho falso a un sujeto determinado.

El PRI ante esta Sala Superior se limita a reiterar las manifestaciones formuladas en la queja que presentó ante la autoridad y deja de cuestionar la conclusión de la Comisión de Quejas y Denuncias respecto a que las aseveraciones del promocional cuestionado constituyen una opinión crítica o percepción, por lo que, ***no se tienen elementos para sostener que el discurso pronunciado por el partido político Morena sea la imputación directa e inequívoca de un hecho o delito falso al PRI y su candidatura.***

Por ello, los argumentos expuestos ante este órgano jurisdiccional son ineficaces para, de manera preliminar y desde la apariencia del buen Derecho, evidenciar elementos puntuales de calumnia en la propaganda cuestionada, como se precisó, la imputación directa, unívoca y específica que se le haga a una persona de un hecho o acto delictivo de carácter falso.

Lo anterior se refuerza ante el reconocimiento que el propio partido recurrente realiza en su escrito de demanda, al exponer que la afirmación de que ***¡Se acabaron los 100 años de saqueos!*** se realiza con dolo, a sabiendas que el Partido Revolucionario Institucional ha gobernado en el Estado de México desde 1929, cuando aún tenía la denominación de Partido Nacional Revolucionario (PNR) con el General Don Filiberto Gómez. Entonces, la Imputación directa es al partido político que por 100 años ha contado con la preferencia de los mexiquenses, evidentemente.

En consecuencia, tal como lo sostuvo la autoridad, no existe la suficiente claridad, en principio, para la imputación de un hecho o delito falso.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

Por ello, en un análisis preliminar es posible sostener la inexistencia de imputación de un delito falso porque, en todo caso, la propaganda busca generar una posición del partido político Morena frente al supuesto contexto que permea en una entidad federativa, quien contiene para la gubernatura en cuestión.

En este contexto, esta Sala Superior confirma el acuerdo controvertido al constatar que la propaganda denunciada, en sede cautelar, se trata de manifestaciones críticas que configuran la perspectiva del emisor del mensaje, lo que no está sujeto a un canon de veracidad.

[Énfasis añadido]

SUP-REP-426/2022

...
Del análisis contextual de los spots, se advierte que no existen elementos suficientes para considerar que se imputa de manera genérica y descontextualizada un delito relacionado con la corrupción o robo en su gestión como servidora pública y que derivado de ello “ha saqueado” los recursos del municipio de Cancún, Quintana Roo.

En ese sentido, se estima que las expresiones denunciadas contenidas en el promocional denunciado, constituyen opiniones o críticas emitidas respecto a la gestión o ejercicio del cargo de la entonces candidata cuando era Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

En esa tesitura, el contenido del promocional en comentario, se orienta a realizar una crítica dentro del debate político sobre problemáticas de interés general con las temáticas relacionadas con la gestión y rendición de cuentas de las personas servidoras públicas, por lo que la simple mención de “corrupción y saqueo” no infiere en modo alguno la imputación de hechos o delitos falsos, puesto que el contenido literal y en el contexto en que fueron emitidas, no indica la existencia de algún delito, sino más bien una severa crítica que está inserta en el contexto del debate político, relacionada con el desarrollo del ejercicio del cargo o su gestión como servidora pública cuando era Presidenta Municipal.

...
Es menester mencionar que esta Sala Superior en la sentencia dictada en el juicio electoral 167 y su acumulado de esta anualidad, sostuvo que el término saqueo era multívoco y, por tanto, admitía interpretaciones diversas, de tal forma que su uso como parte del lenguaje común no correspondía exclusiva y necesariamente a un tipo delictivo en específico, al grado que el término se pueda relacionar indefectiblemente con un delito concreto.

[Énfasis añadido]

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

Luego entonces, desde una óptica preliminar, la forma y el contexto en el que se realizan manifestaciones contenidas en el promocional denunciado, no es suficiente para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que estas expresiones se dirijan a imputarle algún hecho concreto de carácter ilícito o un hecho falso al quejoso u otra persona pues, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen una perspectiva del emisor del mensaje, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Por lo anterior, es que se considera que, decir: *Duarte saqueaba a Chihuahua, con la complicidad del PAN que hoy gobierna y de muchos de los políticos que hoy están en MORENA*, no conlleva, necesariamente, a que esta autoridad deba ordenar que se prohíba el promocional denunciado.

No pasa desapercibido que el denunciante señala que se le vincula con los delitos de robo y saqueo, sin embargo, de la revisión del material denunciado, no se logra advertir referencia alguna al delito de robo, por lo cual no se emitirá mayor pronunciamiento al respecto.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho del contenido del promocional objeto de la denuncia, no se advierten elementos que den base y sustento a esta autoridad para suspender la difusión en redes sociales del material denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable de las publicaciones, en torno a temas de interés general, sin que de las frases que integran el material denunciado, se advierta la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los mismos, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

A similares consideraciones arribó esta Comisión, entre otros, en el acuerdo de medida cautelar **ACQyD-INE-87/2024**, aprobado el cuatro de marzo del año en curso, la cual fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-211/2024.

IV. Tutela preventiva

Como se refirió previamente, el quejoso solicitó también bajo la figura de tutela preventiva, que se ordene a los denunciados que se abstengan de *usar mi nombre y las circunstancias procesales a las que está sujeto en su propaganda electoral*.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, pues desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, los hechos denunciados no actualizan una evidente ilegalidad en términos de lo argumentado anteriormente, aunado a que se trata de una solicitud genérica que versa sobre hechos futuros de realización incierta.

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

Lo anterior es así, porque las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto **prevenir la comisión de hechos infractores**, por lo que, si bien es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo¹⁹:

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

¹⁹ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

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

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación; es decir, si bien esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter a su conocimiento otros hechos de la misma o similar naturaleza.

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 **improcedente** la medida cautelar solicitada por César Duarte Jáquez, respecto del promocional **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RA00678-24** [versión radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado II.**

SEGUNDO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por César Duarte Jáquez, respecto del promocional **CHIHUAHUA ROMPER**, folio **RV00615-24** [versión televisión], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado III.**

TERCERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por César Duarte Jáquez, en su vertiente de tutela preventiva en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado IV.**

²⁰ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-129/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CHDJ/JL/CHIH/478/PEF/869/2024

CUARTO. 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.

QUINTO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión 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 Vigésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho 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, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ