



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR CLAUDIA DELGADILLO GONZÁLEZ, EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024.**

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

### **A N T E C E D E N T E S**

**I. Denuncia.** El diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro, se recibió escrito de queja firmado por Claudia Delgadillo González, quien denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **partido político Movimiento Ciudadano**, y la presunta difusión de propaganda con contenido **calumnioso**. Por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares y tutela preventiva.

**II. Acuerdo de registro.** El dieciocho de mayo siguiente, se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente citado al rubro; la admisión del procedimiento y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las siguientes diligencias preliminares:

- Instrumentar acta circunstanciada respecto de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con el promocional denunciado.
- La inspección y glosa del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado.

Finalmente, se determinó elaborar la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

**PRIMERO. COMPETENCIA.** Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares.<sup>1</sup>

En el caso, la competencia de esta Comisión se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el supuesto **uso indebido de la pauta**,<sup>2</sup> así como difusión de propaganda **calumniosa**, por el pautado de un promocional de televisión por parte de **Movimiento Ciudadano**.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.**

**Claudia Delgadillo González** denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible a **Movimiento Ciudadano**, derivado de que, a decir de la quejosa, en el contenido del promocional denominado **CONTRASTE FINAL JAL con folio RV02475-24**, se difunde propaganda presuntamente **calumniosa**.

Lo anterior, ya que, a decir de la quejosa, se le imputa haber cometido el delito de malversación de fondos al denominarla “cómplice” y al incluir una publicación con la leyenda “POR MALVERSACIÓN DE FONDOS DENUNCIAN A CLAUDIA DELGADILLO”, lo que afecta su honor y reputación.

**MEDIOS DE PRUEBA**

**Ofrecidos por la denunciante**

**1. Documental pública.** Consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección que ordene la autoridad electoral que se constituya en todos y cada uno de los vínculos de internet señalados en el apartado de HECHOS de su escrito.

**2. La técnica.** Consistente en todas y cada una de las capturas de pantalla del spot denominado “**CONTRASTE FINAL JAL**” con el número de referencia **RV02475-24**.

**3. La inspección** de los spots denominados “**CONTRASTE FINAL JAL**” con el número de referencia **RV02475-24**.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

**4. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integren el expediente y solo en lo que sean favorables a sus intereses.

**5. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que la autoridad pueda deducir de los hechos comprobados en lo que beneficie a sus intereses.

#### Recabados por la autoridad instructora para el pronunciamiento sobre medidas cautelares

**1. Documental pública.** Acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido del promocional denunciado.

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

CONTRASTE FINAL JAL con folio RV02475-24,							
No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV02475-24	CONTRASTE FINAL JAL	JALISCO	CAMPAÑA LOCAL	19/05/2024	22/05/2024

#### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El promocional denunciado fue pautado por Movimiento Ciudadano, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para la campaña local del estado de Jalisco.
- De conformidad con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional denunciado se encuentra pautado para ser difundido del 19 al 22 de mayo del año en curso.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

- La etapa de campaña en el Proceso Electoral Local en el estado de Jalisco inició el primero de marzo del año en curso y concluirá el veintinueve de mayo siguiente<sup>3</sup>.

### 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**

---

<sup>3</sup> <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2023-09-18/calendariointegralpec2023-2024connotaclaratoria.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

**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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

previando 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.<sup>4</sup>

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**

##### **Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social**

El artículo 41, párrafo tercero, 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 la ciudadanía, 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.

---

<sup>4</sup> Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

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

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 las candidaturas 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 General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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 candidaturas 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; candidatos/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.

#### **Libertad de expresión**

Los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

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

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

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”**.<sup>6</sup>

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

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 interamericanas de derechos humanos<sup>7</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**<sup>8</sup>

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<sup>9</sup>.

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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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-237/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

### Calumnia

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>10</sup>.

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral<sup>11</sup>, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

<sup>10</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

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 las candidaturas, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**<sup>12</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>13</sup>.

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

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

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

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión<sup>14</sup>.

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar la 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.<sup>15</sup>

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay**

<sup>14</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

<sup>15</sup> 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.



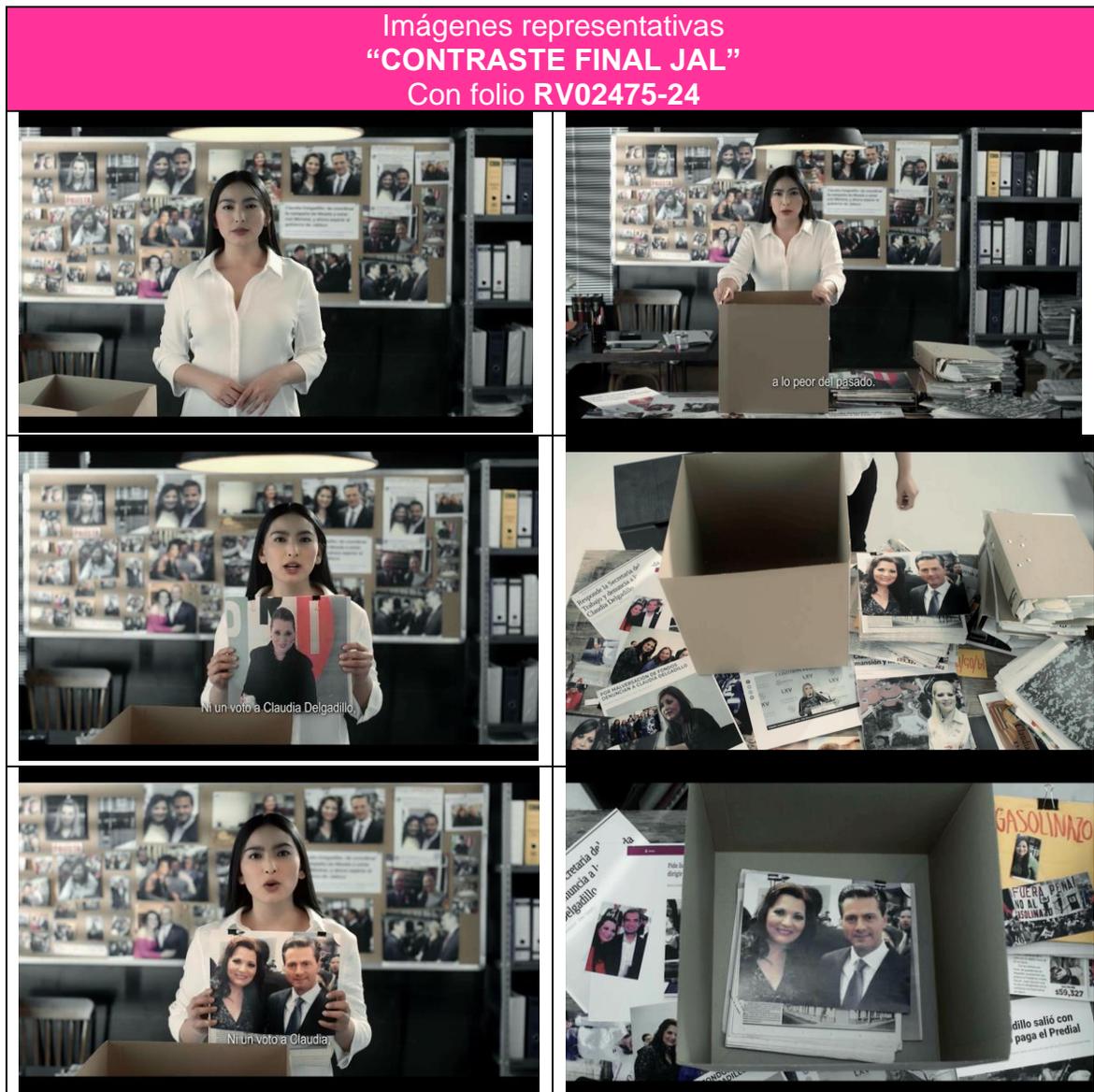
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo<sup>16</sup>.

## II. Material denunciado.



<sup>16</sup> 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-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

Imágenes representativas  
“CONTRASTE FINAL JAL”  
Con folio RV02475-24



Voz femenina 1:

*Ahora que ya sabes la verdad sobre Claudia Delgadillo.  
Este dos de junio, ni un voto a lo peor del pasado.  
Ni un voto a Claudia Delgadillo, la priísta de toda la vida.  
Ni un voto a Claudia, la cómplice de Peña Nieto.  
Ni un voto a Claudia, la de los gasolinazos.  
Ni un voto a Claudia, la candidata Fifí, la de la casota.  
Este dos de junio, ni un voto al PRI disfrazado de Morena.*

Voz femenina en off:

*Movimiento Ciudadano*

Del promocional denominado **CONTRASTE FINAL JAL** con folio RV02475-24, [versión televisión], se advierte lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

- Se visualiza a una mujer de género femenino, vestida de blanco parada frente a un pizarrón en el que se aprecian imágenes de diversas personas, enfrente de ella, se encuentra un escritorio cubierto con imágenes y diversos papeles y una caja de cartón, en la cual va guardando diversas fotografías, mientras realiza las siguientes manifestaciones: *Ahora que ya sabes la verdad sobre Claudia Delgadillo. Este dos de junio, ni un voto a lo peor del pasado. Ni un voto a Claudia Delgadillo, la priísta de toda la vida. Ni un voto a Claudia, la cómplice de Peña Nieto. Ni un voto a Claudia, la de los gasolinazos. Ni un voto a Claudia, la candidata Fifí, la de la casota. Este dos de junio, ni un voto al PRI disfrazado de Morena.*
- El promocional concluye con el logo del partido político Movimiento Ciudadano en un fondo color naranja, mientras una voz femenina en *off* refiere: *Movimiento Ciudadano.*

Sentado lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos expuestos por la quejosa.

### III. Caso concreto

#### a) Calumnia

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

Como se señaló, Claudia Delgadillo González denunció el promocional denominado **CONTRASTE FINAL JAL con folio RV02475-24 [versión televisión]**, pautado por Movimiento Ciudadano, ya que refiere que dicho promocional le imputa haber cometido el delito de malversación de fondos al denominarla “cómplice” y al incluir una publicación con la leyenda “POR MALVERSACIÓN DE FONDOS DENUNCIAN A CLAUDIA DELGADILLO”, lo que afecta su honor y reputación.

Ello con motivo de la siguiente frase:

- *“Ni un voto a Claudia, la cómplice de Peña Nieto”*

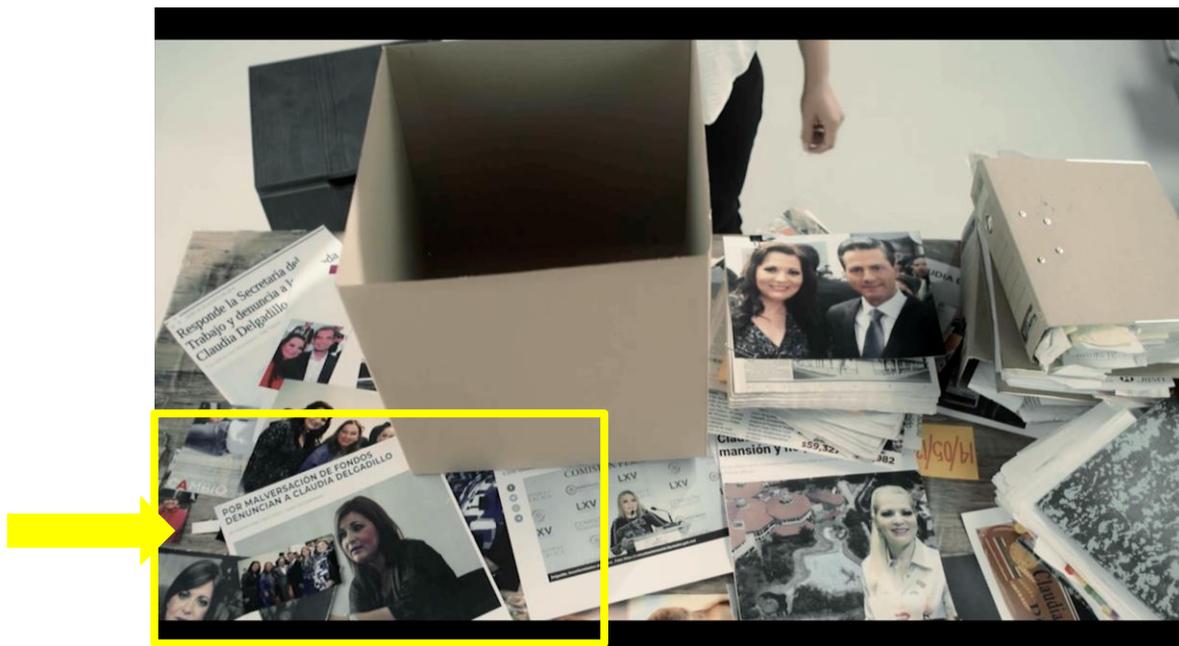


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

Así como de la siguiente imagen:



Ya que en dicha imagen se advierte el siguiente texto: *POR MALVERSACIÓN DE FONDOS DENUNCIAN A CLAUDIA DELGADILLO.*

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

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

Ahora bien, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

**específica dirigida a una persona en concreto** de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior<sup>17</sup>:

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

...

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

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

En el mismo sentido, dicha Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de clave SUP-REP-132/2018<sup>18</sup>, 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”***

<sup>17</sup> Véase SUP-REP-29/2016

<sup>18</sup> Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

*suficiente que permita concluir que se tuvo un mínimo estándar de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.”*

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

Ello en tanto que las frases empleadas en el promocional no señalan de forma directa y sin ambigüedades la comisión de un delito, pues de forma genérica se hace referencia a **“Ni un voto a Claudia, la cómplice de Peña Nieto”**, de lo que no se advierte la imputación directa de un delito como lo refiere la quejosa.

Además, de manera preliminar, se considera que, ello, constituye una presunción de la denunciante, ya que, cómo se indicó, no se alude ni mucho menos se atribuye la comisión o imputación de un delito, por lo menos en los términos señalados la quejosa, por el contrario, desde una óptica preliminar, es posible advertir que se trata de contenidos que son de interés general para el debate político.

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

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

En este tenor, desde una óptica preliminar, las frases que integran el spot, son insuficientes para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que las expresiones contenidas en este se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen la perspectiva del emisor del mensaje, lo cual, en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Ahora bien, respecto de la imagen denunciada, en la que se advierte lo que aparenta ser un recorte o una impresión en la que se señala: *POR MALVERSACIÓN DE FONDOS DENUNCIAN A CLAUDIA DELGADILLO*, se considera que si bien la misma puede resultar incómoda para quien resulta involucrada, en sede cautelar, la misma no puede ser prohibida en el contexto del debate democrático. Lo anterior, ya que la inserción de dicha imagen en una toma del promocional denunciado no actualiza el elemento **subjetivo** constitutivo de la calumnia, ya que dicho señalamiento ha sido realizado en diversos medios de comunicación<sup>19</sup>, en ese sentido, se considera que se trata de una cuestión que forma parte del debate público.

Lo anterior, es acorde con lo sostenido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral de la Federación, al dictar sentencia en el expediente SRE-PSC-92/2021, en el cual señaló, en lo conducente, lo siguiente:

*Como se advierte, a Francisco Alfonso Durazo Montaña se le ha señalado por diversos medios de comunicación por supuestamente, tener nexos con el narcotráfico en el desempeño de sus funciones como servidor público relacionadas con el tema de seguridad pública.*

*Las notas digitales no acreditan los hechos de los que dan cuenta, sin embargo, ponen de manifiesto que la expresión realizada en los promocionales se basa en hechos noticiosos.*

*Razón por la cual, esta Sala Especializada considera que en los promocionales se plantea una opinión crítica del partido Movimiento Ciudadano y su entonces candidato Ricardo Bours de frente al tema de seguridad y realizan una crítica fuerte a la oposición, sobre hechos que forman parte del discurso público y, son interés general, lo cual no puede quedar sujeto a un examen de veracidad o falsedad, pues está protegida por la libertad de expresión porque abona al debate público.*

*Así, los promocionales no implican la atribución de un hecho o delito falso, sino que se trata de una opinión crítica que se sustenta en hechos noticiosos del dominio público - al amparo de la libertad de expresión- lo cual, si bien es cierto, puede generar incomodidad al candidato o al partido promovente, no incurre en una irregularidad electoral.*

*Al respecto, se debe recordar que la circulación de ideas abarca no solo la difusión de datos o posturas aceptables o neutrales, sino también de opiniones o críticas severas, que pueden*

<sup>19</sup> <https://origenoticias.com/por-malversacion-de-fondos-denuncian-a-claudia-delgadillo/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

*llegar a ser chocantes, ofensivas o perturbadoras, que permiten a la ciudadanía constatar la idoneidad de las opciones políticas que se presentarán en la contienda electoral.*

*Por lo anterior, no se cumple el elemento objetivo para conformar una calumnia, pues no se imputan hechos ni delitos falsos, estamos ante una crítica severa que forma parte del escenario público y mediático.*

**Adicionalmente, la Sala Superior ha dicho que, para actualizar la calumnia, se debe estar en presencia de la imputación directa e inequívoca de algún hecho o delito falso, lo cual, no acontece en el presente caso.**

*Por tanto, Movimiento Ciudadano y su entonces candidato Ricardo Bours no calumniaron a MORENA y a Francisco Alfonso Durazo Montaño.*

**Énfasis añadido**

Criterio que fue confirmado por la Sala Superior, mediante sentencia dictada en el expediente SUP-REP-276/2021:

*De igual modo, se comparte que, en el caso particular, es importante resaltar que, en el expediente está acreditado que **existen diversas notas informativas que señalan al entonces servidor público, Alfonso Durazo, de tener posibles vínculos con la delincuencia organizada por su desempeño en cargos de seguridad pública, lo que permite advertir que se trata de un tema de dominio público y de interés general en la ciudadanía, particularmente de los sonorenses; de ahí que se considere que la crítica en comentario abonó al debate político y a la integración de un voto informado para los electores.***

*Así, se coincide en que, la expresión que se tilda de calumniosa, en realidad se trató de una expresión fuerte o de una crítica severa que se encuentra protegida constitucionalmente bajo el derecho fundamental de libertad de expresión; por lo que no se actualiza el elemento objetivo de la calumnia.*

**Énfasis añadido**

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el **SUP-REP-89/2017**, sostuvo que una medida cautelar consistente en la suspensión de promocionales en radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución, para lo cual es necesario realizar una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto **tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

**manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.**

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

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

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

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

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

*44 Igualmente, la Primera Sala ha sostenido que para que se actualice la malicia efectiva, se requiere demostrar que la información difundida es falsa y, además, que se publicó a*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

*sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.*

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

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

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

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

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que el contenido del promocional denunciado se encuentra amparado en la libertad de expresión que gozan los partidos políticos, y forman parte del debate público, de ahí la **IMPROCEDENCIA** de adoptar medidas cautelares.

Por último, es importante precisar que los razonamientos expuestos a lo largo de la presente determinación no prejuzgan en modo alguno respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

determinación, es decir, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

Consideraciones similares sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo **ACQyD-INE-214/2024**.

**b) Tutela preventiva**

La quejosa solicita que *se adopten mecanismos idóneos en la modalidad de tutela preventiva para prevenir la posible continuación de afectación a los principios rectores en la materia electoral, así como prevenir las violaciones en que pueda incurrir Movimiento Ciudadano, por los hechos denunciados que pone en riesgo el presente proceso electoral.*

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, pues desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, versa sobre hechos futuros de realización incierta.<sup>20</sup>

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 ejemplo<sup>21</sup>:

<sup>20</sup> Consideración similar se estableció en los acuerdos **ACQyD-INE-94/2024** y **ACQyD-INE-213/2024**.

<sup>21</sup> Ídem.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-237/2024

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024

- 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.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>22</sup> determinó que **no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones** o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

#### QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por Claudia Delgadillo González, respecto de la posible calumnia en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, fracción III, inciso a) de la presente resolución.

---

<sup>22</sup> Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-237/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/CDG/CG/869/PEF/1260/2024**

**SEGUNDO.** Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, solicitadas por Claudia Delgadillo González en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, fracción III, inciso b) de la presente resolución.

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

**CUARTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el juicio electoral, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veinticuatro, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Rita Bell López Vences, Norma Irene de la Cruz Magaña, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral