



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MARÍA EUGENIA CAMPOS GALVÁN, CANDIDATA A LA GUBERNATURA DE CHIHUAHUA POR LA COALICIÓN "NOS UNE CHIHUAHUA", EN CONTRA DE JORGE ALFREDO LOZOYA SANTILLÁN, CANDIDATO A LA GUBERNATURA DE CHIHUAHUA POR EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y DE DICHO INSTITUTO POLÍTICO, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN FACEBOOK, RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021.

Ciudad de México, a siete de abril de dos mil veintiuno.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El cinco de abril de dos mil veintiuno, se recibió escrito de queja signado por María Eugenia Campos Galván, candidata a la gubernatura de Chihuahua, por la coalición "Nos Une Chihuahua" conformada por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, por el cual hace del conocimiento de esta autoridad hechos que, en su concepto, pueden constituir infracciones a la normativa electoral.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que: *se suspenda la transmisión de los promocionales de radio y televisión y el retiro inmediato de la publicidad denunciada a fin de evitar la producción de daños irreparables y la afectación de los principios que rigen los procesos electorales.*

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DESECHAMIENTO RESPECTO DE LOS POSIBLES ACTOS DE DENIGRACIÓN, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021**, admitiéndose a trámite y reservándose el emplazamiento.

Asimismo, cabe precisar que por cuanto hace a las menciones de la denunciante, relativas a que con los hechos denunciados se pretende denigrar a su persona, se desechó la queja respecto de ese tópico, de conformidad en lo señalado en los artículos 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

Procedimientos Electorales, y 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada de la inspección practicada al portal de pautas y en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, relacionado con los promocionales denunciados a fin de dejar constancia de su existencia y contenido, así como del contenido de los enlaces electrónicos https://www.facebook.com/AlfredoLozoyaMX/?ref=page_internal y <https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>, aportados por la denunciante en su escrito inicial de queja y se ordenó también, realizar una búsqueda de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos que se denuncian.

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

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 443, párrafo, incisos a) y j); y 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la presunta difusión, en radio, televisión y redes sociales, de **propaganda que calumnia** a María Eugenia Campos Galván, candidata a la gubernatura de Chihuahua, por la coalición "Nos Une Chihuahua", y



que supuestamente afectan la equidad en la contienda, en el contexto del proceso electoral local que se encuentra en curso, en dicha entidad federativa.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, María Eugenia Campos Galván, candidata a la gubernatura de Chihuahua, por la coalición "Nos Une Chihuahua", denunció la realización de actos que constituyen una presunta **calumnia**, atribuibles a **Jorge Alfredo Lozoya Santillán**, candidato a la gubernatura de Chihuahua, por el partido político **Movimiento Ciudadano** y al partido político de referencia, derivado de la difusión en la red social *Facebook* del candidato denunciado, de los promocionales **No hay Lugar Chihuahua** identificados con los folios **RV00919-21** (versión televisión) y **RA01051-21** (versión radio), toda vez que a su juicio, se difunde propaganda electoral cuyo contenido tiene expresiones calumniosas, denigrantes y negativas en relación con su candidatura a la gubernatura de la entidad federativa en cita, toda vez que en dichos spots se advierte una línea discursiva consistente en imputaciones de actos delictivos sobre supuestos sobornos y vínculos de corrupción, lo cual afecta la condiciones de equidad que deben prevalecer en todo proceso electoral, así como la afectación de sus derechos fundamentales como candidata electa.

PRUEBAS OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE

- 1. Técnica:** Consistente en el video y audio correspondiente a las versiones de televisión y radio de los promocionales "No hay Lugar Chihuahua" identificado con la clave RV00919-21, así como su correlativo con la clave RA01051-21, las cuales se ofrecen en un disco compacto.
- 2. Documental Pública.** Consistente en la certificación que realice la autoridad electoral vía el ejercicio de la función de Oficialía Electoral sobre la existencia, descripción y contenido de las direcciones electrónicas de internet: https://www.facebook.com/AlfredoLozoyaMX/?ref=page_internal y <https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>
- 3. Instrumental de Actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo del escrito de queja, en todo lo que beneficie a la parte que representa.



- 4. **Presuncional, en su doble aspecto Legal y Humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de la parte que representa.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- 1. **Acta Circunstanciada** instrumentada el cinco de abril de la presente anualidad, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató la existencia y contenido de los promocionales **No hay Lugar Chihuahua** identificados con los folios **RV00919-21** (versión televisión) y **RA01051-21** (versión radio).

El contenido de los enlaces electrónicos https://www.facebook.com/AlfredoLozoyaMX/?ref=page_internal y <https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>, aportados por la denunciante, en su escrito inicial de queja y se realizó una búsqueda de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos que se denuncian.

- 2. **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los spots antes referidos, como se advierte de la siguiente imagen:

No hay Lugar Chihuahua identificado con el folio **RV00919-21 (versión televisión)**



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
 SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 06/04/2021 al 06/04/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 06/04/2021 01:56:55

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00919-21	NO HAY LUGAR CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	CAMPAÑA LOCAL	09/04/2021	09/04/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

No hay Lugar Chihuahua identificado con el folio **RA01051-21 (versión radio)**



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN

SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 06/04/2021 al 06/04/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 06/04/2021 02:06:08

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA01051-21	NO HAY LUGAR CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	CAMPAÑA LOCAL	09/04/2021	09/04/2021

De las constancias de autos, se desprende, esencialmente, lo siguiente:

- El material denunciado fue pautado por el partido **Movimiento Ciudadano** para ser difundido en el periodo de **campaña local en el estado de Chihuahua**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- Los promocionales denunciados inician y concluyen su difusión el **nueve de abril del presente año**.
- El contenido del audiovisual contenido en el enlace electrónico <https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>, **corresponde a los promocionales No hay Lugar Chihuahua** identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio).
- De la búsqueda de notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, se pudo advertir que, en efecto **se encontraron en diversos medios, información correspondiente al contexto de los hechos que se denuncian**, refiriendo: *“El PAN y el PRD cierran filas en torno a Maru Campos tras imputación por sobornos”; “Difícil panorama para la panista ‘Maru’ Campos en Chihuahua”; “Fiscalía acusa a candidata del PAN en Chihuahua, Maru Campos, de cobrar sobornos a empresarios”; “No me doblego’, dice Maru Campos tras ser vinculada a proceso por ‘partida secreta’ de César Duarte.”*



TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la



tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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

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



Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable 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 DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales **No hay Lugar Chihuahua**, identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), inician su vigencia el próximo **nueve de abril de dos mil veintiuno**, dentro de la pauta asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, los mismos ya están alojados de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral

La colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundidos en radio y televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente difundir un material cuyo contenido es calumnioso.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por la denunciante, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

¹ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXI/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**

De igual manera, debe señalarse que, en fecha reciente, el citado órgano jurisdiccional ha reiterado dicho criterio, como se desprende de las sentencias dictadas, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-115/2018** y **SUP-REP-117/2018**.

II. MARCO JURÍDICO

Libertad de expresión

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

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



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

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

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.² 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”**.³

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

² Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

³ 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-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

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 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 candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴ han enfatizado la necesidad de garantizar **la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁵

⁴ 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.

⁵ 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-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

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 política⁶.

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

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites 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.

⁶ 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-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

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.

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 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 expresión⁷.

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 - electoral⁸, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**⁹, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹⁰.

⁷ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

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

⁹ También conocido en la doctrina como "*animus injuriandi*". El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

¹⁰ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



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

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

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

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

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

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 emisión¹¹.

¹¹ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



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 el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹²

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹³.

III. MATERIAL DENUNCIADO

¹² Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

“No hay Lugar Chihuahua” identificado con el folio RV00919-21 (versión televisión)

Imágenes representativas:



Voz Hombre: Aquí no hay lugar para un cobarde, como Loera que nos traicionó y entrego el agua de los Chihuahuenses.

Tampoco para Maru Campos, que recibió a manos llenas sobornos de Cesar Duarte y representa la corrupción.

Con tu respaldo voy a tomar las riendas como lo hice en Parral.

Soy “El Caballo” Lozoya y haré las cosas como se deben de hacer.

Chihuahua le hará honor a su grandeza.

Voz en off: “Caballo” Lozoya, Gobernador.

Movimiento Ciudadano



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

“No hay Lugar Chihuahua” identificado con el folio RA01051-21 (versión radio)

Voz en off:

Aquí no hay lugar para un cobarde, como Loera que nos traicionó y entregó el agua de los Chihuahuenses.

Tampoco para Maru Campos, que recibió a manos llenas sobornos de Cesar Duarte y representa la corrupción.

Con tu respaldo voy a tomar las riendas como lo hice en Parral.

Soy “El Caballo” Lozoya y haré las cosas como se deben de hacer.

Chihuahua le hará honor a su grandeza.

“Caballo” Lozoya, Gobernador.

Movimiento Ciudadano

Cabe señalar que el promocional en su versión audiovisual, puede observarse en el vínculo electrónico:

<https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>

En este sentido, en los promocionales se advierte lo siguiente:

- Al inicio de los promocionales “*No hay Lugar Chihuahua*”, identificados con el folio RV00919-21 y RA01051-21, se indica, entre otras la frase: “*Tampoco para Maru Campos, que recibió a manos llenas sobornos de Cesar Duarte y representa la corrupción.*”
- En las imágenes se aprecia la imagen de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, candidato a Gobernador del estado de Chihuahua postulado por el instituto político Movimiento Ciudadano, junto con el logotipo del partido de referencia y la leyenda: *ALFREDO LOZOYA, CANDIDATO A GOBERNADOR DE CHIHUAHUA.*
- En todas las imágenes, existe una transcripción de los diálogos mencionados.



- El contenido auditivo del promocional de radio es idéntico al de televisión y al difundido en la red social Facebook.

CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **procedente** la adopción de medidas cautelares, pues del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al material denunciado, se considera que su contenido constituye la imputación de un delito falsos con impacto en el proceso electoral, en específico, *“recibió sobornos a manos llenas”*, frase que, desde la perspectiva de este órgano colegiado, sobre pasa los límites razonables del debate y es susceptible, bajo la apariencia del buen derecho, de constituir calumnia, como se explica a continuación.

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

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

Es importante señalar que, tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de naturaleza pública y de políticos en general, se debe aplicar un umbral diferente de protección, basándose en el carácter de interés público que conllevan sus actividades.

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

En este sentido, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna. Sin embargo, como cualquier



otro derecho, **no tiene una naturaleza absoluta, sino que se debe ejercer bajo los límites constitucionales como es la calumnia, entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral.**

Al respecto, la Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018¹⁴, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

...

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

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

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017¹⁵ en el que, medularmente, se estableció lo siguiente:

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

¹⁴ 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

¹⁵ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)



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

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

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

No obstante, no pasa desapercibido que en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, lo que tendría como consecuencia que prevalezcan las expresiones sin necesidad de ser suspendidas o sancionadas. De esta forma, se permite que en un contexto de un debate público abierto, plural y vigoroso un candidato o candidata, o partido político opine que sus adversarios son incompetentes, o bien, que no son aptos para desempeñar el cargo al que aspiran, ya que estas afirmaciones no dejan de ser subjetivas y, en última instancia, el electorado deberá formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

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

Sentado lo anterior, en este asunto se destaca que María Eugenia Campos Galván es una política mexicana, miembro del Partido Acción Nacional; que fue diputada federal de 2006 a 2009; que fue diputada local al Congreso de Chihuahua de 2013 a 2016 y presidenta municipal de Chihuahua entre 2016 y 2021, y actualmente es candidata a la gubernatura de dicha entidad federativa, por lo que su umbral de tolerancia a la crítica debe ser mayor que el de una persona privada, sin que por ello pueda imputársele hechos o delitos falso.

Las anteriores afirmaciones se sustentan con la tesis aislada CCXIX/2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro, *DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD, SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.*

En este sentido, si bien es un hecho público y notorio que María Eugenia Campos Galván ha sido vinculada a proceso penal, por hechos y conductas como las mencionadas en el material denunciado; situación que ha sido recogida e informada por la prensa¹⁶, lo cierto es que la afirmación que realiza el denunciado respecto a que “recibió sobornos a manos llenas”, podría vulnerar la salvaguarda de la presunción de inocencia de la quejosa, pues dichos delitos no le han sido acreditados como lo afirma el mensaje del promocional bajo estudio, pues si bien María Eugenia Campos Galván fue acusada ante la Fiscalía General de Estado de Chihuahua por supuestamente haber recibido sobornos y estar relacionada con cuestiones de corrupción, lo cierto es que no se ha declarado su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa, como lo hace creer el contenido del promocional bajo estudio.

¹⁶ Véase: <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/135576-el-pan-y-el-prd-cierran-filas-en-torno-a-maru-campos-tras-imputacion-por-sobornos/>; <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/02/estados/dificil-panorama-el-que-enfrenta-la-panista-maru-campos-en-chihuahua/>; <https://www.animalpolitico.com/2021/03/fiscalia-acusa-candidata-pan-chihuahua-sobornos-empresarios/>, y <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/04/02/no-me-doble-go-dice-maru-campos-tras-ser-vinculada-a-proceso-por-partida-secreta-de-cesar-duarte/>, entre otras.



En este sentido, si bien, ha sido criterio de esta Comisión de Quejas y Denuncias¹⁷ que las palabras “**corrupción**” y/o “**corrupto**” no constituyen, en sí mismas, la imputación de ningún hecho o delito, pues las mismas admite distintos significados, siendo dos de ellos los siguientes, en términos de la Real Academia de la Lengua Española:

corrupción

Del lat. corruptio, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.

...

4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

corrupto, ta

Del lat. corruptus.

1. adj. Que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar. U. t. c. s.

2. adj. desus. Dañado, perverso, torcido.

Lo cierto es que, la palabra “soborno” significa la aceptación de dádivas para cometer actos ilícitos, lo que se tipifica como cohecho en la legislación en materia penal, siendo que, conforme al artículo 222 del Código Penal Federal, comete el delito de cohecho:

1.-El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

...

En este sentido, la afirmación “**recibió a manos llenas sobornos (...)**”, atribuye a María Eugenia Campos Galván, un delito sin tener elementos para sustentar su dicho porque, se insiste, no existe una resolución judicial condenatoria en su contra.

En efecto, considerando las palabras empleadas y la direccionalidad del mensaje, se consideran que existen elementos suficientes de los cuales se desprende

¹⁷ Por ejemplo, al analizar las medidas cautelares de los procedimientos **UT/SCG/PE/PRI/CG/344/PEF/401/2018 (ACQYD-INE-142/2018)**, **UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018 (ACQYD-INE-146/2018)** y **UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/361/PEF/418/2018 (ACQYD-INE-151/2018)**.



válidamente la ilicitud del spot, al imputarle a dicha ciudadana la comisión del delito de cohecho, sin que exista una sentencia firme en su contra por la comisión de dicho delito, por lo que dicha frase está amparada en la libertad de expresión y puede constituir calumnia.

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

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS.-¹⁸ *De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que si bien la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas. En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad de quien la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.*

En esta misma línea, es importante señalar que la presunción de inocencia es un derecho fundamental de la cual goza todo ciudadano al cual se le pretenda atribuir la comisión de algún ilícito en su contra, e implica que, hasta en tanto no se demuestre por un órgano jurisdiccional la culpabilidad de un ciudadano, no puede ser aplicada cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que la persona en cuestión esté sujeta a un proceso, evitando así que se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

¹⁸ Consultable en el link <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=31/2016&tpoBusqueda=S&sWord=31/2016>



Criterios orientadores que se han establecido al emitir las tesis CCCLXXII/2014¹⁹, y CLXXVII/2013²⁰ de rubros **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO EN MATERIA PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL PUEDE TENER UN EFECTO REFLEJO EN OTROS PROCEDIMIENTOS O ÁMBITOS DONDE SE ESTABLEZCAN CONSECUENCIAS DESFAVORABLES PARA UNA PERSONA SUJETA A PROCESO PENAL, y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. INFLUENCIA DE SU VIOLACIÓN EN EL PROCESO PENAL.**

En este sentido, si bien la actuación de las personas funcionarias públicas y candidatas está dentro del debate público, lo cierto es que, en este momento, de manera preliminar, no se advierte que exista una sentencia dictada por autoridad penal que haya declarado responsable a María Eugenia Campos Galván del delito de cohecho.

Lo anterior se refuerza con el propio contenido del spot en el que se hacen tales imputaciones, sin señalar la fuente de información en la se sustenta la afirmación del denunciado por lo que, de manera preliminar, tales cuestiones generan convicción que se actualiza el elemento subjetivo de la calumnia, es decir que a sabiendas que no existe alguna sentencia en el que la autoridad competente haya declarado responsable de esos delitos a la quejosa, el denunciado le imputa tales ilícitos, a esa ciudadana.

Por tanto, se cumplen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia consistente en que se le imputa a María Eugenia Campos Galván un delito falso lo que podría vulnerar la presunción de inocencia de la candidata, siendo que, la difusión del mensaje al inicio del periodo de campañas electorales en el estado de Chihuahua,

¹⁹ Tesis: 1a. CCCLXXII/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2007802 1 de 1 Primera Sala Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I Pag. 612 Tesis Aislada(Constitucional), CONSULTABLE EN EL LINK

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2007802&Dominio=Rubro,Texto&TA TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2007802&Hit=1&IDs=2007802&t>

²⁰ Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: 1a. CLXXVII/2013. Página: 563. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. INFLUENCIA DE SU VIOLACIÓN EN EL PROCESO PENAL. Consultable en el siguiente link <https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Documents/Boletin/ACTUALIZACIONJURISPRUDENCIAL062013.pdf>



imputando un delito falso a una candidata, podría generar animadversión hacia ella y cuestionar su reputación, teniendo un efecto desproporcionado.

En este sentido, ante la evidencia de los elementos explícitos explicados líneas arriba que hacen altamente probable la ilicitud de la conducta denunciada, es que se advierte un riesgo de lesión grave y un daño irreparable a los derechos fundamentales de la referida ciudadana, por lo que se justifica el dictado de medidas cautelares.

Sobre el particular, la Sala Superior ha considerado que la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de garantizar el derecho de las y los ciudadanos a ser informados verazmente respecto a hechos relevantes para poder ejercer debidamente sus derechos políticos, principalmente, su derecho a votar²¹, de tal suerte que la divulgación de información falsa respecto de una contendiente al cargo de la gubernatura de Chihuahua, al imputarle un delito por el que no ha sido condenada, violenta, bajo la apariencia del buen derecho, **el derecho de la ciudadanía a recibir la información necesaria para emitir un voto libre, así como el principio de equidad** en la contienda.

En consecuencia, al considerar que el contenido de los promocionales **“No hay Lugar Chihuahua”**, identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), así como su difusión en redes sociales, actualizan, bajo la apariencia del buen derecho, calumnia en contra de María Eugenia Campos Galván, se concede la medida cautelar para los siguientes efectos:

- a) Ordenar al partido Movimiento Ciudadano, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional denominado **“No hay Lugar Chihuahua”**, identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- b) Ordenar a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, suspendan de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, el

²¹ Véase SUP-REP-89/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

promocional denominado “**No hay Lugar Chihuahua**”, identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la citada autoridad electoral.

- c) Ordenar al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que **de inmediato**, informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir el promocional denominado “**No hay Lugar Chihuahua**”, identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.
- d) Ordenar a Jorge Alfredo Lozoya Santillán, candidato a Gobernador del estado de Chihuahua postulado por el instituto político Movimiento Ciudadano, que elimine, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas**, contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, el video alojado en la URL <https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>, así como se cualquier otra red social que administre, debiendo remitir prueba del cumplimiento a esta autoridad dentro de las doce horas posteriores a que eso suceda.
- e) Ordenar al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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



el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por María Eugenia Campos Galván, candidata a la gubernatura de Chihuahua, por la coalición "Nos Une Chihuahua", respecto de los promocionales "**No hay Lugar Chihuahua**", identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio) y su difusión en redes sociales, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se ordena al partido Movimiento Ciudadano, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional denominado "No hay Lugar Chihuahua", identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. Se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, suspendan de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, el promocional denominado "No hay Lugar Chihuahua", identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la citada autoridad electoral.

CUARTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que de inmediato, informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir el promocional denominado "No hay Lugar Chihuahua", identificados con los folios RV00919-21 (versión televisión) y RA01051-21 (versión radio), y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-56/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MECG/JL/CHIH/101/PEF/117/2021

QUINTO. Se ordena a Jorge Alfredo Lozoya Santillán, candidato a Gobernador del estado de Chihuahua postulado por el instituto político Movimiento Ciudadano, que elimine, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas**, contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, el video alojado en la URL <https://www.facebook.com/AlfredolozoyaMX/videos/449106549532922/>, así como se cualquier otra red social que administre, debiendo remitir prueba del cumplimiento a esta autoridad dentro de las **doce horas** posteriores a que eso suceda.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima primera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de abril de dos mil veintiuno, por **unanimidad** de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctor Ciro Murayama Rendón.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN