

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DE LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA HUERTA, YEIDCKOL POLEVNSKY GURWITZ Y MORENA, POR LA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019.

Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil diecinueve

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

I. DENUNCIA.¹ El catorce de febrero de dos mil diecinueve, se recibió vía correo electrónico, escrito de queja presentado ante la Junta Local de este Instituto en el estado de Puebla, signado por Luis Armando Olmos Pineda, en su carácter de representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en la citada entidad federativa, a través del cual denuncia la supuesta realización de actos anticipados de campaña atribuibles a Yeidckol Polevnsky Gurwitz, en su calidad de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA y de Luis Miguel Gerónimo Barbosa, derivado de diversas manifestaciones realizadas en entrevistas de radio y televisión, y su posterior difusión a través de internet.

Por lo anterior, solicita el dictado de medidas cautelares e efecto de ordenar *la suspensión de la difusión de dichas entrevistas que se consideran un acto anticipado de campaña en las páginas de internet de los noticieros y, en tutela preventiva, se ordene a MORENA, a la Presidenta del CEN del mismo y a Miguel Barbosa, se abstengan de difundir declaraciones similares o de igual naturaleza a los aquí denunciados.*

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR, ASÍ COMO REQUERIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN.² El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019, admitiéndose a trámite y reservando el correspondiente emplazamiento, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar; asimismo, se ordenó realizar diversos requerimientos conforme al siguiente cuadro:

¹ Visible a fojas 01-15 del expediente.

² Visible a fojas 16-36 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

| SUJETO REQUERIDO | FECHA DE REQUERIMIENTO | RESPUESTA |
|---|------------------------|--|
| Televimex, S.A. de C.V. | 14/02/2019 | Sin respuesta |
| Grupo Radial Siete, S.A. de C.V. | | |
| Operadora y Administradora de Información y Editorial, S.A. de C.V. | | |
| Aristegui Noticias y/o www.aristeguinoticias.com | | |
| Stereorey México, S.A. | | |
| CADENA TRES I, S.A. de C.V. | | |
| Grupo Radial Siete, S.A. de C.V. | | |
| Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta | | |
| Yeidckol Polevnsky Gurwitz | | |
| MORENA | | |
| Certificación de las ligas electrónicas denunciadas. | | Acta circunstanciada de catorce de febrero de dos mil diecinueve instrumentada por la autoridad sustanciadora. |

De igual suerte, se ordenó enviar la propuesta de acuerdo respecto de 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); 468, párrafo 4, 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.

La presente queja es competencia del Instituto Nacional Electoral, toda vez que por acuerdo INE/CG40/2019 del seis de febrero de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió ejercer la asunción total para llevar a cabo los procesos electorales locales extraordinarios 2019, en el estado de Puebla.

En este sentido, al ejercer la facultad de asunción total de los comicios extraordinarios en el estado de Puebla, le corresponde a este Instituto conocer e investigar cualquier posible violación a la normativa electoral que incida en el desarrollo de las elecciones extraordinarias en comento.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

Ahora bien, toda vez que los hechos que se denuncian es la posible realización de actos anticipados de precampaña derivado de la difusión de distintas entrevistas en radio y televisión por parte de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, supuesto aspirante a la Gubernatura de Puebla y por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, fuera de los tiempos administrados por esta autoridad, es claro que esta Comisión es la instancia competente para conocer de los hechos que se denuncian.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como quedó expuesto, el Partido Acción Nacional denunció la presunta realización de actos anticipados de campaña, atribuibles a Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta y Yeidckol Polevnsky Gurwitz, derivado de la su participación en diversas entrevistas en radio y televisión, así como su respectiva difusión en redes sociales, periódicos e internet, en las cuales, presuntamente, se pretende posicionar al primero de los denunciados de cara a la elección del titular de la Gubernatura en Puebla, así como la culpa in vigilando atribuida a MORENA.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

- Inspección ocular y certificación que deberá realizarse en todas las direcciones electrónicas encontradas en el escrito de queja.
- Instrumental de actuaciones.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta circunstanciada, instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por la que se certifica el contenido de las ligas electrónicas denunciadas por el Partido Acción Nacional.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios presentados por el quejoso, así como de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- Se certificó la existencia y contenido de las ligas electrónicas proporcionadas por el quejoso.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.³

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.

³ SUP-REP-183/2016.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁴

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

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Marco normativo

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos.

En ese sentido, la Constitución General del estado de Puebla establece la duración de los periodos de precampaña y campaña para los diferentes cargos de elección popular en dicha entidad, tal y como se aprecia a continuación:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Artículo 4

Los partidos políticos nacionales y estatales, acreditados o registrados, respectivamente, en términos de la legislación general aplicable y la que se emita en el Estado, participarán en las elecciones, para Gobernador, Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y miembros de Ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el Código respectivo les señale.

I.- El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado deberá establecer:

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

- a) *Los casos en que solamente las autoridades electorales puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos;*
- b) *El procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados al Estado; y*
- c) *Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días para la elección de diputados locales y ayuntamientos; las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, no podrán exceder de diez días.*

[...]

En el caso concreto por tratarse de una elección extraordinaria, el periodo de precampaña iniciará el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve, de conformidad con el acuerdo **INE/CG43/2019, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN Y CALENDARIO INTEGRAL PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO DE LA GUBERNATURA Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DE AHUAZOTEPEC, CAÑADA MORELOS, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, OCOYUCAN Y TEPEOJUMA EN EL ESTADO DE PUEBLA, EN ATENCIÓN A LA CONVOCATORIA EMITIDA POR EL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.**

Ahora bien, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o de un partido político, en tanto que, los actos anticipados de precampaña son aquellas expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

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

- a) *Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

[...]

En el caso concreto la legislación del estado de Puebla, regula la precampaña en los siguientes términos:

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Artículo 200 Bis

Los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el Instituto, con base en sus estatutos o normatividad interna aplicable, podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a puestos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro.

Ningún ciudadano podrá realizar actividades propagandísticas y publicitarias, con el objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de establecer su postulación a un cargo de elección popular. Exclusivamente podrán realizar tales actividades aquellos ciudadanos que participen dentro de un proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular que lleven a cabo los partidos políticos, ajustándose siempre a los plazos y disposiciones establecidos en este Código.

El incumplimiento a esta norma dará motivo a que el Instituto, a través de sus órganos competentes y en los plazos correspondientes, fundado, motivado y previamente acreditado el incumplimiento, les niegue el registro como candidato.

A. Para los efectos de este Código se entenderá por:

I.- Precampaña Electoral. Al conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por ciudadanos que aspiran a ser candidatos para algún cargo de elección popular y dentro de un proceso de selección interna organizado por un partido político con el propósito de ser postulados por éste. Las precampañas forman parte del proceso electoral y se circunscriben a la etapa preparatoria de la elección;

II.- Actos de Precampaña. Todos aquéllos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular;

III.- Propaganda de Precampaña. El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones, que durante la precampaña electoral, difunden los precandidatos, con el propósito de dar a conocer sus propuestas a los

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

militantes y simpatizantes del partido político por el que aspiran ser postulados y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

Durante las precampañas solo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.

IV.- Precandidato. Es el ciudadano que decide contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su postulación como candidato a un cargo de elección popular.

B. Del inicio y término de las precampañas:

I.- Los procesos internos de los partidos políticos, coaliciones, orientados a seleccionar a sus candidatos que habrán de contender en las elecciones a que se refiere este Código, comprenden la convocatoria, las precampañas y la postulación; aquellos sólo podrán realizarse a partir del inicio del proceso electoral y deberán concluir necesariamente a más tardar antes del inicio del periodo para el registro de candidatos.

II.- En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación de los Poderes Ejecutivo, o Legislativo, así como miembros de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán iniciar veinte días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos.

En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación del Poder Legislativo y miembros de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán iniciar veinte días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos.

Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.

Los partidos políticos fijaran los plazos y duración de sus precampañas según su normatividad interna, pero en ningún momento podrán iniciar o concluir fuera de los plazos establecidos. El tiempo se computará a partir de la fecha en que los aspirantes, en términos de la convocatoria respectiva, queden debidamente registrados ante los órganos competentes responsables de la preparación, organización, conducción y validación del proceso interno.

III.- Los partidos políticos que realicen precampañas deberán dar aviso por escrito al Instituto sobre sus procesos internos dentro de los cinco días anteriores al inicio de éstos. El escrito indicará, cuando menos:

[...]

IV.- Los partidos políticos dispondrán lo necesario a fin de que los precandidatos, sean reconocidos como tales, extendiéndoles la constancia de registro respectiva; se exceptúan los municipios en donde el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

V. La propaganda de las precampañas se sujetará a las disposiciones contenidas en el presente Código relativas a la propaganda electoral así como a las demás disposiciones aplicables;

VI.-

[...]

D. Queda prohibido a los precandidatos:

I.- Recibir cualquiera de las aportaciones a que se refiere el artículo 49 de este Código;
II.- Realizar actos de precampaña electoral fuera del plazo establecido en esta Ley y en la normatividad interna de cada partido político; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato;

[...]

V.- Rebasar el periodo para actos de precampaña autorizado, así como el tope máximo de gastos de precampaña establecido;

VII.- Contratar publicidad en radio y/o televisión para las precampañas, por si o por interpósita persona

Artículo 389

Son infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

I.- Realizar actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.
[...]

Libertad de expresión y el genuino ejercicio periodístico

Por otra parte, no se debe soslayar el contenido de los artículos 6º, párrafo 1; y 7º, párrafo 1, de la Constitución, relativos a que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición, a menos que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; y a que es inviolable la libertad de difundir dichas ideas a través de cualquier medio, sin que se pueda restringir ese derecho por medio, entre otras vías, del abuso de controles oficiales o particulares.

Esto es, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en el contexto de un proceso electoral, no se encuentra integrado únicamente por las prohibiciones antes referidas, sino que con ellas concurren las disposiciones constitucionalmente previstas en torno al derecho a la libertad de expresión, establecidas en el propio artículo 6 de la Constitución federal, en relación con la

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

libertad de imprenta consagrada en el artículo 7, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, de modo que tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Al respecto, resulta relevante lo previsto en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se enfatiza que la libertad de expresión, "en todas sus formas y manifestaciones" es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas; asimismo, que toda persona "tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma". Lo anterior incluye, por lo que al caso interesa, cualquier expresión formulada en el ejercicio de la actividad periodística, independientemente de la forma que adopte.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que "la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar", por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las "necesarias para asegurar" la obtención de cierto fin legítimo.⁵

Ello, toda vez que la actividad ordinaria de los periodistas supone el ejercicio de libertades constitucionales, para cuya restricción deben existir intereses imperativos en una sociedad democrática que requieran salvaguarda y, si bien el principio de equidad en la contienda es uno de tales fines, no toda expresión supone una vulneración a dicho principio, pues para ello es necesario analizar las circunstancias de cada caso y determinar las consecuencias jurídicas que correspondan.

Al respecto, resultan relevantes los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la nación, contenidos en las Jurisprudencias P./J. 24/2007 y P./J. 25/2007, cuyo rubro y texto son, respectivamente, los siguientes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO. Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: **a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.** En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre

⁵ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, pág. 79.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. *El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.*

Énfasis añadido.

De este modo, el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática, engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas; y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre las personas.

Congruente con lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —tanto en lo general, como específicamente sobre el ejercicio de la actividad periodística—, ha sostenido los criterios siguientes:

Jurisprudencia 11/2008

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.⁶ *El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales [19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles](#) y [13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos,*

⁶ 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

*apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, **no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática**, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.*

Jurisprudencia 15/2018

PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.- *De lo dispuesto en los artículos [1º](#), [6º](#) y [7º](#), de la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); [19. párrafos 2 y 3](#), del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#); y [13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), se advierte que la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.*

Así, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, los anteriores preceptos y conceptos jurídicos —prohibición de adquirir propaganda política o electoral en radio y televisión; y las libertades de expresión, información y prensa—, resulta necesario que el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales en ejercicio, frente a los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que **la actividad periodística e informativa tiene una presunción de constitucionalidad y legalidad, por lo que no es objeto de restricción, siempre que se trate de un ejercicio genuino y no de una simulación que disfrace cualquier tipo de propaganda**, lo que se encuentra prohibido en el artículo 452, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, la propia Sala Superior determinó que, conforme a lo dispuesto en los artículos 6, fracción IV y 41, base VI, inciso b), de la Constitución Política, existe un

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

límite a la libertad de expresión e información, en la prohibición de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Esto es, en relación de la cobertura informativa, conforme a lo señalado en el art 78 bis, numeral 6, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria de conformidad con lo establecido en el artículo 441, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se dispone que para efectos de la base VI, del referido precepto constitucional, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un auténtico ejercicio periodístico.⁷

Sin embargo, la propia Sala determinó que la citada disposición también establece que, con la finalidad de salvaguardar las libertades de expresión, información y con el propósito de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato, sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

En tal sentido, la cobertura informativa debe entenderse como un conjunto de programas que, durante la campaña electoral, ofrecen información sobre actos y posiciones de diferentes candidaturas, comprendiendo de igual forma los debates entre candidatos, y entrevistas realizadas en cadenas públicas y las emisoras privadas. Dicho ejercicio entonces no resulta por sí mismo violatorio de derechos, siempre y cuando, no se actualice una simulación o fraude a la ley, que evidencie la intención evidente de beneficiar a un candidato determinado.

Principio de Equidad en la Contienda

La equidad en la contienda ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía.

En este sentido, la equidad ha sido reconocida como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y candidatos) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda. En el sistema electoral vigente, existe una constante actividad legislativa y jurisdiccional, tendente a salvaguardar dicho principio como rector de la materia electoral.

⁷ Dicho criterio lo sostuvo la Sala Superior en la sentencia recaída al SUP-JRC-139/2017.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previniendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también, lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de que las autoridades intervengan en la contienda entre partidos políticos y candidatos.

El eje central de esta regulación es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante sus distintas etapas. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido, pues, en un principio rector de la materia que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

Libertad de Expresión en Redes Sociales y sus restricciones

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

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastón fundamental para el debate durante el proceso electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

- Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa⁸.
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expuestos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas⁹.
- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión¹⁰.

Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador¹¹.

⁸ Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

⁹ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.

¹⁰ Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

¹¹ Belbis, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión¹².
- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

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

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

La información horizontal de las redes sociales permite una comunicación directa e indirecta entre los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información

Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

¹² Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual pueden ser objeto de intercambio o debate entre los usuarios o no, generando la posibilidad de que los usuarios o invitados, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.

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

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

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

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

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

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

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

Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.

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

Así, es que en materia electoral resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia¹³.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso SUP-REP-123/2017 consideró que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6 constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre los usuarios, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; lo cierto es que ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

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

Si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos

¹³ Véase SUP-REP-542/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

directamente involucrados en los procesos electorales, como son los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados.

Caso concreto.

Como se señaló con anterioridad, el quejoso señala que en las entrevistas denunciadas, Yeidckol Polevnsky, en su carácter de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, así como el otrora candidato a la gubernatura de Puebla Miguel Barbosa, realizaron actos anticipados de campaña al posicionar a Barbosa Huerta ante la ciudadanía de manera anticipada como el candidato de MORENA a la gubernatura de Puebla en la elección extraordinaria en curso, violando, con ello, la equidad en la contienda.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares por las siguientes consideraciones.

En principio, es de resaltar que el quejoso denuncia la realización de diversas entrevistas por parte de los denunciados entre el 31 de diciembre de 2018 y el 4 de enero de 2019, mismas que son consultables en los siguientes vínculos electrónicos:

| Persona entrevistada | URL |
|-------------------------------------|---|
| Yeidckol Polevnsky Gurwitz | <ul style="list-style-type: none"> - https://noticieros.televisa.com/videos/yeidckol-polevnsky-afirma-que-barbosa-repetira-como-candidato-en-puebla/ - https://noticieros.televisa.com/videos/desperta-con-loret-de-mola-programa-del-2-de-enero-del-2019/ - https://www.youtube.com/watch?v=UtoIf8j6fDs&feature=youtu.be - https://twitter.com/yeidckol/status/1080565320903942144 (sólo se hace referencia) - https://twitter.com/yeidckol/status/1080562904213024769 (sólo se hace referencia) |
| Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta | <ul style="list-style-type: none"> - https://noticieros.televisa.com/videos/barbosa-afirma-que-no-construye-escenario-politico-con-tragedia-en-puebla/ - https://twitter.com/MBarbosaMX/status/1080853947558948864 |

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">- https://twitter.com/MBarbosaMX/status/1080855814548738049- https://twitter.com/MBarbosaMX/status/1080855814548738049- https://twitter.com/MBarbosaMX/status/1081203501038858245 |
|--|---|

De lo anterior, se advierte que algunas de las ligas electrónicas denunciadas versan sobre publicaciones realizadas por Yeidckol Plevinsky Gurwitz en su perfil de la red social Twitter, sin que se inserte un vínculo a la entrevista denunciada, que fue difundida en radio o televisión, según corresponda, en sí misma, sino que sólo invita a sus seguidores a escucharla.

De igual manera, se denuncian publicaciones realizadas directamente en el sitio web de noticieros Televisa respecto de las entrevistas realizadas a Yeidckol Plevinsky Gurwitz y Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, mismas que, en su oportunidad, fueron difundidas en televisión.

Y, por último, se denuncian publicaciones realizadas por Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, en su cuenta personal de Twitter, en las que inserta el vínculo para escuchar las entrevistas denunciadas, que, en su momento, fueron difundidas a través de radio y televisión.

En este sentido, respecto de la solicitud realizada por el quejoso a efecto de que se ordene que se bajen las entrevistas publicadas en los sitios de internet antes referidos, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, pues dichas notas fueron publicadas en fecha pasada y sólo se encuentran alojadas en los sitios web de referencia, por lo que, para su consulta, es necesario ejercer un acto volitivo al ser un medio pasivo de comunicación.

Es decir, las publicaciones denunciadas no se están promoviendo o publicitando actualmente, sino que es necesario entrar a cada una de las direcciones electrónicas antes referidas, para poder acceder al contenido de las entrevistas respectivas.

En efecto, para consultar el contenido de las direcciones electrónicas que contienen las entrevistas denunciadas, es necesario que, por un lado, sigan a los denunciados dentro de la red social Twitter y hagan una búsqueda al pasado dentro de los perfiles de dichos ciudadanos para encontrar los tweets objeto de denuncia, o bien, realicen una búsqueda de las noticias que refieren las entrevistas realizadas dentro del sitio web de Noticieros Televisa, o bien, a través de los periódicos digitales que

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

retomaron dichas entrevistas en notas periodísticas, como es el caso del El Reforma, Animal Político, Central FM, entre otros.

En este sentido, este órgano colegiado no advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique el dictado de una medida cautelar en el sentido de ordenar bajar notas periodísticas de un sitio web de noticias, o tweets publicados en las cuentas personales de los denunciados, cuyo contenido, a juicio del partido quejoso, podría actualizar actos anticipados de campaña, pues tendría un efecto desproporcionado en perjuicio de la libertad de expresión y derecho a la información de la ciudadanía.

En efecto, tomando en consideración lo establecido por los artículos 6, párrafo primero y segundo, en relación con el artículo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que *la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa*, salvo en los casos constitucionalmente previstos y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, pues sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas de manera efectiva.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁴ ha establecido que **la protección al ejercicio periodístico directamente se refiere al cuidado del periodista, pero, a la vez, implícitamente también a la protección amplia y plena de su labor**, de manera que no sólo los periodistas y la actividad que realizan directa y unilateralmente en determinadas editoriales o publicaciones deben ser protegidas, sino también **gozan de protección las entrevistas, diálogos o los paneles**, que tengan lugar con la interacción de los ciudadanos.

En este sentido, toda vez que de autos no se desprende indicio alguno para dudar que se trata de una genuina labor periodística, siendo que, del análisis preliminar a las entrevistas denunciadas se advierte que las mismas se dieron bajo un formato de preguntas y respuestas, con presunción de espontaneidad en las declaraciones realizadas y al amparo de las libertades de expresión e información.

Al respecto, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que las entrevistas denunciadas: a) fueron realizadas por periodistas reconocidos, cuyo carácter y especialidad no es objeto de cuestionamiento; b) los denunciados son personas públicas relevantes en el contexto político del país; c) las entrevistas se dieron en el marco del fallecimiento de la Gobernadora de Puebla a unos meses

¹⁴ Véase SUP-REP-190/2016

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

de su toma de posesión, tema que fue de interés de la ciudadanía en general; y d) las entrevistas se desarrollan en un formato de preguntas y respuestas, a través del diálogo y la interacción entre entrevistado y entrevistador.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 15/2018 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.- *De lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.*

De igual suerte, respecto de los tweets publicados por los denunciados en sus perfiles personales de la red social Twitter, esta Comisión considera que gozan de la presunción de espontaneidad en su publicación, de conformidad con la jurisprudencia 18/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**, misma que establece que el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que **goza de una presunción de ser un actuar espontáneo**, propio de las redes sociales, por lo que ello **debe ser ampliamente protegido** cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.

Criterio similar fue adoptado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-1452/2018.

En este sentido, toda vez que no se advierte la urgencia o el peligro en la demora para ordenar que se bajen de internet las publicaciones que contienen las

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

entrevistas denunciadas, es que se considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional.

Criterios similares fueron sostenidos por esta Comisión en los acuerdos **ACQyD-INE-145/2016** y **ACQyD-INE-146/2016** dictados el pasado catorce de diciembre de dos mil dieciséis, así como en el acuerdo **ACQyD-INE-149/2016** aprobado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, acuerdo **ACQyD-INE-15/2018** aprobado el veintidós de enero de dos mil dieciocho, así como dentro del acuerdo **ACQyD-INE-02/2019**, aprobado el catorce de enero de dos mil diecinueve.

TUTELA PREVENTIVA

Ahora bien, respecto de la solicitud de tutela preventiva a efecto de que este órgano colegiado ordene a MORENA, a su Presidenta Nacional y a Miguel Barbosa, se abstengan de difundir declaraciones similares o de igual naturaleza a las denunciadas, esta Comisión considera igualmente **improcedente** dicha solicitud, por las siguientes consideraciones:

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.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán¹⁵.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

¹⁵ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

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 ejemplo¹⁶:

- 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 Superior¹⁷ 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.

En el mismo sentido, la Sala Superior a través de la jurisprudencia 14/2015, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, ha sustentado que las medidas cautelares constituyen medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral.

Sin embargo, el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP- 192/2016 y sus acumulados, determinó que esas facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta que incidan en el respeto al derecho humano de libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral en esta etapa procesal.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la tesis de rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE RESTRINGEN SU EJERCICIO CONSTITUYEN ACTOS DE CENSURA PREVIA**¹⁸, determinó que prohibir a una persona hacer uso

¹⁶ ÍDEM

¹⁷ Véase SUP-REP-53/2018

¹⁸ Tesis: 1a. CLXXXVII/2012 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 512, de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

de sus libertades de expresión e información hacia el futuro constituye un acto infractor de los artículos 6º. y 7º. constitucionales, así como de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, en virtud de que es hasta el momento en que se actualiza el ejercicio de las libertades de expresión e información -mediante la divulgación de la información- cuando se podría llegar a afectar derechos de terceros y nunca con anterioridad a la circulación de lo expresado.

Por lo anterior, es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional, a efecto de que se orden a los denunciados se abstengan de realizar declaraciones similares a las denunciadas.

Cabe señalar que los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

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, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

rubro siguiente: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE RESTRINGEN SU EJERCICIO CONSTITUYEN ACTOS DE CENSURA PREVIA.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/14/2019

PRIMERO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

TERCERO. 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.

CUARTO. 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 Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el quince de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ