

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA EN RADIO Y TELEVISIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, CORRESPONDIENTE AL PERIODO DE CAMPAÑA DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL EN VERACRUZ, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/130/2017.

Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA. El veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, escrito firmado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual denunció, medularmente, lo siguiente:

- El supuesto uso indebido de la pauta por parte del partido político Morena y de su dirigente nacional Andrés Manuel López Obrador, con motivo de la difusión de los promocionales denominados “Pruebas”, de folios RV00495-17 (versión televisión) y RA00499-17 (versión radio) y “Hagamos Historia 2” RV00646-17 (versión televisión) correspondientes a la etapa de campaña dentro del proceso electoral local que actualmente se lleva a cabo en Veracruz, toda vez que, al decir del partido político denunciante, dichos spots se utilizan para promover la imagen del dirigente nacional de ese instituto político, y no a las o los candidatos registrados en la contienda electoral local, ni a la plataforma electoral correspondiente. Asimismo, según el denunciante, dichos spots son ilegales por incluir una frase que le calumnia.

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Ese mismo día, se registró la mencionada denuncia, se admitió a trámite y se ordenó reservar lo relativo al emplazamiento de las partes; además, se determinó certificar

el contenido del portal de pautas de este Instituto (<http://pautas.ine.mx>); de igual manera glosar las impresiones que se desprendan de la inspección al enlace del portal de vigencia de spots de este Instituto, y atraer diversas constancias relacionadas con el presente procedimiento, del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/121/2017.

III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El treinta de mayo del año en curso, se remitió la propuesta elaborada por la autoridad instructora, acerca de la solicitud de medidas cautelares planteada por el denunciante, a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartados C y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, preceptos que prevén como únicas autoridades facultadas para dictar u ordenar medidas cautelares, al Consejo General y a la Comisión de Quejas y Denuncias, ambos, del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de normas constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el presente asunto, la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias se actualiza, por tratarse de una posible infracción a la Base III del artículo 41 constitucional, atribuible al partido político Morena, debido a la indebida utilización de la pauta y calumnia en promocionales en radio y televisión, correspondiente al periodo de campaña del proceso electoral local en el estado de Veracruz.

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,¹ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, los hechos denunciados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El supuesto uso indebido de la pauta por parte del partido político Morena y su dirigente nacional Andrés Manuel López Obrador, con motivo de la difusión de los promocionales denominados “Pruebas”, de folios RV00495-17 (versión televisión) y RA00499-17 (versión radio) y “Hagamos Historia 2” RV00646-17 (versión televisión), correspondientes a la etapa de campaña dentro del proceso electoral local que actualmente se lleva a cabo en Veracruz, en razón de que los mismos, al decir del partido político denunciante, se utilizan para promover la imagen de su dirigente nacional, y no la de las o los candidatos registrados en la contienda electoral local, ni la plataforma electoral correspondiente.
- La supuesta calumnia al referirse en el material denunciado que *“la deuda del estado de Veracruz aumentó once mil millones de pesos en tres meses”*.

PRUEBAS OFRECIDA POR EL QUEJOSO

- **Documental privada** consistente en la impresión simple de un documento no titulado, en el que se aprecian rubros como “Entidad federativa”, “Participaciones”, “Ingresos propios”, “Aportaciones”, “Corto plazo”, “Quirografario” y “Participaciones”.

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

- **Documental privada** consistente en la impresión simple de un documento no titulado, en el que se aprecian rubros “Otros”, “Fuentes de pago”, “Participaciones”, “Ingresos propios”, “Corto plazo” y “Quirografario”.
- **Documental privada** consistente en la impresión simple de un documento intitulado “Financiamientos y obligaciones INSCR.”
- **Documental privada** consistente en la impresión simple de un documento intitulado “Financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público único”.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- 1) Acta circunstanciada de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, para certificar el contenido de las direcciones electrónicas referidas por el quejoso en su escrito de denuncia, así como la del portal de pautas de este Instituto (<http://pautas.ine.mx>), en las cuales es posible acceder al material audiovisual denunciado.
- 2) Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional, como se advierte de la siguiente imagen:

ACUERDO ACQyD-INE-93/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/130/2017



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 01/05/2017 al 29/05/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 29/05/2017 17:36:01

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00499-17	PRUEBAS	VERACRUZ	CAMPAÑA	11/05/2017	31/05/2017
2	MORENA	RV00495-17	PRUEBAS	VERACRUZ	CAMPAÑA	11/05/2017	31/05/2017
3	MORENA	RV00646-17	Hagamos historia2	VERACRUZ	CAMPAÑA	14/05/2017	17/05/2017

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

3) Copia certificada de diversas constancias relacionadas con el presente procedimiento, obtenidas del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/121/2017.

Los elementos probatorios antes referidos, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaborados y emitidos por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- 1) Se constató la existencia y contenido de los promocionales de radio y televisión materia de denuncia.
- 2) Los promocionales corresponden a la pauta del partido político Morena, para el periodo de campaña del proceso electoral local actualmente desarrollado en el estado de Veracruz.

- 3) La vigencia de los promocionales “PRUEBAS”, de folios RV00495-17 (versión televisión) y RA00499-17 (versión radio), es del once al treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete.

- 4) La difusión del material “Hagamos Historia 2” RV00646-17 (versión televisión) ha concluido, ya que se pautó del catorce al diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por lo que actualmente no está vigente.

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* —aparencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

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

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO

I. HECHOS CONSUMADOS RESPECTO DEL PROMOCIONAL “HAGAMOS HISTORIA 2”

De conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **hechos consumados e irreparables**.

Con base en el Reporte de Vigencia de Materiales, del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, se desprende que la difusión del promocional “**Hagamos historia 2**”, con folio RV00646-17, como parte de las prerrogativas a que tiene derecho el partido político Morena, para el periodo de campaña en el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Veracruz, al día de hoy **no se está transmitiendo**, como se desprende de la siguiente imagen que se inserta a continuación:



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	Última transmisión
1	MORENA	RA00499-17	PRUEBAS	VERACRUZ	CAMPAÑA	11/05/2017	31/05/2017
2	MORENA	RV00495-17	PRUEBAS	VERACRUZ	CAMPAÑA	11/05/2017	31/05/2017
3	MORENA	RV00646-17	Hagamos historia2	VERACRUZ	CAMPAÑA	14/05/2017	17/05/2017

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir un pronunciamiento relacionado con un hecho consumado.

Así, dado que el objeto de las medidas cautelares radica en la **cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción**, tal condición no se colma en el presente caso ya que, según se demostró, el promocional indicado a la fecha no se está transmitiendo.

Por tanto, la medida cautelar solicitada, deviene **improcedente** respecto de la difusión del promocional **“Hagamos historia 2”**, folio **RV00646-17**.

II. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO AL PROMOCIONAL “PRUEBAS” CON FOLIO RV00495-17 (TELEVISIÓN) Y RA00499-17 (RADIO).

MARCO NORMATIVO

Previo a la determinación respecto a la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, esta autoridad electoral considera conveniente analizar el marco normativo aplicable al uso de la pauta y campañas electorales, de manera general, y específicamente en los procesos electorales locales que tengan lugar en el estado de Veracruz.

En lo conducente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

***Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

(...)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

[...]

Énfasis añadido

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se regula el tema de la siguiente manera:

Artículo 159.

- 1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.***
- 2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.***

[...]

Artículo 167.

(...)

- 4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.***
- 5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.***

6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Artículo 174.

1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

(...)

Énfasis añadido

En el mismo tenor, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

Énfasis añadido

Por su parte, el Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé lo siguiente:

Artículo 45. Son prerrogativas de los partidos políticos:

I. Tener acceso en forma equitativa y permanente a la radio y televisión, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 69. La campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados ante el órgano electoral, para la obtención del voto.

Se entiende por actividades de campaña las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas, actos de difusión, publicidad y, en general, aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos y coaliciones se dirigen al electorado para promover sus plataformas políticas.

*Se entiende por **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, **grabaciones, proyecciones** y expresiones que **durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.***

Las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que sea aprobado el registro de candidaturas por el órgano electoral correspondiente, en términos de este Código, y concluirán tres días antes de la fecha de la jornada electoral respectiva.

*Los partidos políticos **gozarán de amplia libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, por los medios lícitos a su alcance, respetándose entre sí la publicidad colocada en primer término.***

*La duración de las campañas será de sesenta días para la elección de Gobernador y de **treinta días cuando solamente se elijan diputados locales o ayuntamientos.***

Énfasis añadido

Por último, la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz, establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

Artículo 18. *El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:*

- I. El Presidente Municipal;*
- II. El Síndico, y*
- III. Los Regidores.*

Artículo 21. *El número de Ediles de un Ayuntamiento será de:*

- I. Tres para los municipios de hasta 40 000 habitantes;*
 - II. Cinco, para los municipios de más de 40 000 y hasta 70 000 habitantes;*
 - III. Siete, para los municipios de más de 70 000 y hasta 125 000 habitantes;*
 - IV. Nueve, para los municipios de más de 125 000 y hasta 250 000 habitantes;*
 - V. Trece, para los municipios de más de 250 000 y hasta 400 000 habitantes;*
- y*

ACUERDO ACQyD-INE-93/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/130/2017

VI. Hasta quince, para los municipios cuya población exceda de 400 000 habitantes y su capacidad económica lo permita.

De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos, así como a la normatividad particular del estado de Veracruz, se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.
- La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, etapa que, en el caso del proceso electoral que se encuentra en curso en el estado de Veracruz, va del dos al treinta y uno de mayo del año en curso.
- Se entiende por propaganda electoral, entre otras cuestiones, las publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
- En el caso del proceso electoral que se desarrolla actualmente en la citada entidad federativa, se elegirán doscientos doce presidentes municipales,

igual número de síndicos y seiscientos treinta regidores, lo cual totaliza un mil cincuenta y cuatro cargos.

PROPAGANDA DENUNCIADA

El partido político MORENA pautó el promocional denominado “PRUEBAS” dentro del proceso electoral local en Veracruz para elegir a integrantes de ayuntamientos, cuyo contenido es el siguiente:

“Pruebas” identificado con la clave **RV00495-17**

IMAGEN	AUDIO
	<p><i>Andrés Manuel López Obrador. Presidente Nacional de MORENA VOZ: Paisanas, paisanos,</i></p>
	<p><i>No se dejen engañar</i></p>

IMAGEN	AUDIO
	<i>Son igual de corruptos</i>
	<i>¿Pruebas? ¿Pruebas?</i>
	<i>Ya aumentó</i>

IMAGEN	AUDIO
	<i>la deuda en Veracruz</i>
	<i>en solo tres meses</i>
	<i>once mil millones de pesos</i>

IMAGEN	AUDIO
	<i>y quieren dejar</i>
	<i>a sus familiares</i>
	<i>de candidatos</i>
	<i>Nosotros no somos iguales</i>

IMAGEN	AUDIO
	<i>a mí me pueden llamar Peje</i>
	<i>pero no soy lagarto</i>
	<i>Hagamos historia en Veracruz</i>
	<i>Hagamos historia en México</i>

IMAGEN	AUDIO
	<i>MORENA, la esperanza de México</i>

“Pruebas” identificado con la clave **RA00499-17**

VOZ FEMENINA: *Habla Andrés Manuel López Obrador*

VOZ AMLO: *Paisanas, paisanos no se dejen engañar
Son igual de corruptos ¿Pruebas? ¿Pruebas? Ya aumentó la deuda en Veracruz en
solo tres meses once mil millones de pesos y quieren dejar a sus familiares de
candidatos.*

*Nosotros no somos iguales a mí me pueden llamar Peje pero no soy lagarto.
Hagamos historia en Veracruz. Hagamos historia en México.*

MORENA, la esperanza de México.

VOZ FEMENINA: *Este 4 de junio vota por Morena, la esperanza de México*

De lo anterior se desprenden, como temas principales del promocional denunciado, los que a continuación se señalan:

- La corrupción
- El aumento de la deuda pública en el estado de Veracruz
- Que MORENA y su dirigente nacional son distintos a otros

- Se llama a votar en favor de MORENA en Veracruz

Como se observa, se trata de propaganda electoral, por las razones siguientes:

1. Se hace referencia al proceso electoral del estado de Veracruz.
2. Se trata de un discurso de campaña, por el cual se invita a votar (implícitamente) por MORENA, con el contenido del mensaje.
3. El discurso emitido por el Presidente Nacional de MORENA, sobre los temas de corrupción, forman parte de los problemas abordados en los documentos básicos del referido instituto político.³
4. Se encuentra pautado por MORENA para el periodo de campaña en el estado de Veracruz.

A) Análisis de la centralidad de Andrés Manuel López Obrador, la direccionalidad de su discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.

En su escrito inicial, el partido denunciante solicita que analizar los elementos auditivos y visuales contenidos en los promocionales denunciados, en relación con la centralidad de Andrés Manuel López Obrador, la direccionalidad de su discurso y la coherencia narrativa de los promocionales denunciados, elementos que han sido descritos y analizados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Previo a ello, es insoslayable tener presente que la normativa constitucional y legal atinente a la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a los tiempos del

³ Programa de Acción de MORENA: “2. Por una ética republicana y contra la corrupción La vida pública, privada y social de nuestro país vive en una profunda corrupción, las instituciones se encuentran capturadas por los poderes fácticos y prevalece la impunidad de quienes cometen graves delitos en contra de las mayorías. Luchamos contra toda forma de corrupción, de utilización del poder público para el enriquecimiento personal y de grupo, contra el tráfico de influencias y el manejo de recursos públicos para beneficio de unos cuantos. Luchamos por instaurar un verdadero sentido del servicio público. Por la eliminación del dispendio de recursos públicos, de salarios excesivos y derroche de la alta burocracia. El dispendio del gobierno ofende al pueblo.” Consultable en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/rsc/docs/Programa_Morena.doc

Estado en radio y televisión, así como las reglas sobre propaganda electoral en tiempos de campaña, no establecen prohibición alguna para que los dirigentes de los partidos políticos aparezcan en ese tipo de propaganda, sino que son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral —incluida la de radio y televisión— de la forma que más convenga a sus intereses y estrategia política, siempre que no rebasen los límites y restricciones que la propia normativa establece expresamente para cada etapa del proceso electoral, ni se trastocuen los principios constitucionales que deben regir en todo proceso electoral, particularmente el de la equidad en la contienda.

En ese sentido, al no existir prohibición o limitante expresa al respecto, se puede colegir, en principio, que es válida la posibilidad de que aparezcan los dirigentes partidistas en promocionales de campaña, porque, se reitera, esta situación por sí misma no está prohibida y, en cambio, se inscribe como parte fundamental de la libertad de los partidos políticos de diseñar su estrategia propagandística, en materia político-electoral, para lograr los fines constitucionales para los cuales fueron creados.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral, en la sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-170/2015, sostuvo que en el artículo 41 de la Constitución General, se otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la correlativa obligación para el Estado de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y durante los procesos electorales.

Ciertamente, la libertad de expresión que protege la propaganda electoral de los partidos políticos, es especialmente importante durante los procesos electorales, partiendo de que el debate democrático exige mayor circulación de ideas, opiniones e información, tanto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas, como de las problemáticas actuales que el electorado está naturalmente interesado en que hallen solución.

De este modo, se considera de la mayor relevancia que, durante el período que precede a la jornada electoral —sobra decir, respetando los cotos temporales previstos en la legislación—, los candidatos, partidos políticos y sus dirigentes, encuentren la libertad para expresarse, principalmente a través de los medios de comunicación, con las limitaciones que establece la propia normatividad, entre las que, se reitera, no se encuentra alguna concerniente a que los dirigentes de los institutos políticos no deban aparecer en la propaganda de campaña difundida a través de la radio o la televisión.

Así, en principio, no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus dirigentes y voceros, siempre y cuando respeten las restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucrar elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

Por tanto, de acuerdo con el marco constitucional y legal precisado y los criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal en la materia, en principio, la sola aparición de la imagen de un dirigente de un partido político en promocionales y propaganda y no los candidatos registrados por el partido político de que se trate, no es razón suficiente para concluir, de manera preliminar, que existe alguna vulneración a un derecho, o bien, al marco normativo comicial, que requiera protección real y objetiva a través de la adopción de medidas cautelares como la solicitada por el quejoso, a menos que del contenido del mensaje transgreda las limitaciones expresamente previstas por la normatividad electoral.

Bajo este marco, en el caso, de los elementos auditivos y visuales contenidos en promocionales denunciados, se puede apreciar la participación de Andrés Manuel López Obrador y, particularmente en los de televisión, se expresa su calidad de “Presidente Nacional de Morena”. Sin embargo, no se advierte que los promocionales denunciados actualicen los tres elementos o parámetros que ha establecido la Sala Superior para adoptar medidas cautelares, derivado de la participación de dirigentes partidistas en la propaganda que difunden los partidos políticos, como se analiza enseguida:

a) Centralidad del sujeto

No se cumple con este requisito, porque si bien en los promocionales aparece de la imagen y voz del dirigente partidista de forma destacada, no se advierten elementos narrativos como alusiones personales o mensajes en primera persona del mismo, que lleven a concluir que existe posicionamiento personalizado, sino que aparece Andrés Manuel López Obrador, como dirigente partidista, haciendo referencia, esencialmente, a cuestiones genéricas relacionadas con la corrupción y la deuda pública, sin que en forma alguna se haga alguna alusión personal o mensaje en primera persona del que se siga un posicionamiento personalizado.

No pasa desapercibido para esta Comisión de Quejas que en el promocional bajo análisis se haga referencia a la siguiente frase: “A mí me pueden llamar peje, pero no soy lagarto”, pues si bien se advierte que es una alusión personal, es secundaria en relación al tema o discurso central del promocional, a saber: la corrupción y la deuda en el estado de Veracruz.

En suma, en ninguna parte del mensaje –ni en radio, ni en televisión–, se contienen elementos o datos que, bajo la apariencia del buen derecho, permitan a esta autoridad establecer una centralidad del sujeto que aparece o habla en los mismos, en virtud de que, aun cuando se advierte la alusión personal referida, esta no se relaciona con cuestiones vinculadas con aspiraciones personales, logros u objetivos propios o individuales de éste.

b) Direccionalidad del discurso

Bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad considera que los promocionales cuestionados no contienen elementos que permitan establecer que su contenido se relaciona con una probable intención personal del dirigente partidista respecto a un proceso electoral futuro, tomando en cuenta, además, los destinatarios de los mismos y el contexto en el que se emite (propaganda de campaña en el estado de Veracruz).

En efecto, los promocionales bajo estudio plantean medularmente un mensaje respecto a tópicos de interés dentro de la contienda electoral local en cuyo marco se difunden, de modo que desde una visión preliminar, no se advierte, directa o indirectamente, que el mensaje esté dirigido a un proceso electoral distinto al del estado de Veracruz, y tampoco a expresar aspiraciones personales del dirigente partidista, que puedan conducir a una finalidad distinta a la de la propaganda permitida en tiempos de campaña, por lo que no se actualiza el extremo de “direccionalidad del discurso” trazado por la Sala Superior.

c) Coherencia narrativa

En opinión de esta Comisión de Quejas y Denuncias, al no actualizarse en su conjunto los dos elementos anteriormente analizados, no existe base para establecer una coherencia narrativa que evidencie la intención de realizar un posicionamiento susceptible de generar una violación en materia de propaganda político electoral, como se observa a continuación:

Bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que el promocional de radio y televisión que nos ocupa, se enmarca en un contexto de la campaña del Estado de Veracruz, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover el voto a dicho ente político.

Como se ha señalado, en dicho promocional se hace alusión, esencialmente, a temas vinculados con la corrupción y la deuda pública por lo que no existe base para deducir una coherencia narrativa tendente a posicionarse de manera individual por parte del dirigente partidista, de tal suerte que no se advierte, bajo la apariencia del buen derecho, una violación en materia de propaganda político-electoral.

De esa suerte, de manera preliminar, se puede considerar que estamos ante un posicionamiento partidista válido, dentro del contexto de la propaganda de campaña, toda vez que la línea discursiva gira, en un primer momento, en torno a problemáticas de interés general y, posteriormente a solicitar el voto por MORENA, de modo que, al conjuntar ambos elementos, es válido concluir que los

promocionales hacen alusión de manera indirecta a los candidatos postulados por morena como una alternativa de solución a las problemáticas planteadas.

B) Uso indebido de la pauta de campaña al no referir a los candidatos registrados ni la plataforma política registrada

El Partido Acción Nacional afirma que se actualiza un uso indebido de la pauta, toda vez que no se advierte mención alguna a las candidaturas registradas por MORENA en Veracruz, ni referencia alguna a la plataforma electoral respectiva, por lo que, aduce, no se cumple con los propósitos fundamentales de la propaganda electoral.

Esta autoridad electoral nacional considera que es **improcedente** la medida cautelar solicitada, por lo siguiente.

Como se adelantó, de conformidad con el artículo 242, párrafo 3 de la Ley Electoral, se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.⁴

En este sentido, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.⁵

⁴ Esta misma definición está prevista en el artículo 69, tercer párrafo, del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁵ Véase Tesis CXX/2002, de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).”

También se ha establecido que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura **o un partido político ante la ciudadanía**, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.⁶

Si bien se ha señalado que la finalidad de la propaganda de campaña conforme a la definición legal es promover una candidatura, solicitar el voto, difundir una plataforma electoral o propuesta determinada, no significa que en todo el material propagandístico deben aparecer necesariamente los candidatos como figura protagónica o hacer referencia expresa a sus propuestas.

Asimismo, la Sala Superior en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-85/2017, consideró que cuando se habla de centralidad de la candidatura, debe entenderse que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen del candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de campaña, **ideología, o plataforma electoral de los institutos políticos que lo postulan**, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales.

Por ello, resulta viable que en la propaganda electoral **no necesariamente tenga que aparecer la candidatura correspondiente, sino que pueden aparecer otras personas.**

⁶ Jurisprudencia 37/2010 de rubro: “PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.”

ACUERDO ACQyD-INE-93/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/130/2017

Tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, temas de interés general que son materia de debate público, posicionamientos para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, entre otros, porque tal proceder se encuentra protegido por el derecho de libertad de expresión.

En ese sentido, las expresiones pueden contener un mensaje constitucionalmente protegido, porque la Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica.

Bajo esta lógica, se justificará la adopción de la medida cautelar sólo en aquellos casos en los que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción que se pretenda utilizar la pauta para fines no permitidos atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral, o que se afecte o pueda afectarse gravemente otros derechos y principios protegidos, como podría ser la equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-92/2017 determinó que, en el caso específico de la elección de integrantes de ayuntamientos en el estado de Veracruz, sería injustificado exigir que en los promocionales se haga una aparición o mención expresa de todos los candidatos postulados por MORENA en los doscientos doce municipios del referido estado, ya que son un total de dos mil ciento treinta y dos candidatos a presidentes municipales, síndicos y regidores, tanto propietarios como suplentes, postulados en los doscientos doce municipios de Veracruz.⁷

⁷ Información conforme al acuerdo OPLEV/CG113/2017, emitido por el OPLE de Veracruz, relativo a la procedencia legal de las solicitudes de registro supletorio de fórmulas de candidatas y candidatos al cargo de ediles de los 212 ayuntamientos del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentadas por el partido MORENA, para el proceso electoral 2016-2017. Consultable en <http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2017/A1!cdo113.pdf>

En todo caso, la Sala Superior determinó que, el que los promocionales dejen de centrarse en la figura de los candidatos que postulan es un balance que pueden determinar los partidos políticos a partir de su derecho de auto organización, y constituye un cálculo cuyo resultado sólo les perjudicará o beneficiará a ellos, siempre y cuando den a conocer sus propuestas de campaña, ideología o plataforma electoral de los partidos políticos que postulan las candidaturas; posicionamientos para obtener el voto ciudadano, o bien, propaganda para desalentar la preferencia de los votantes respecto de un candidato, coalición o partido político, entre otros.

Además, señaló que los partidos tienen libertad para buscar que su propaganda pueda producir distintos efectos, dependiendo del contexto específico de la campaña que se trate, o de acontecimientos particulares que ocurren en el contexto en el que se desarrollan los procesos electorales correspondientes.

En tal sentido, concluye, el partido puede buscar hacer énfasis en la figura de la persona que se postula en algún momento de la campaña, o bien, centrarse en otros aspectos que le resulten benéficos para ganar adeptos o descalificar al contrario, en un contexto específico, ateniendo a su conveniencia.

Sentado lo anterior, se considera preliminarmente que el promocional bajo estudio tiene cobertura legal, porque: a) hace referencia expresa al proceso electoral del estado de Veracruz; b) se trata de un discurso de campaña, por el cual se invita a votar el cuatro de junio, y c) el discurso emitido por el Presidente Nacional de MORENA sobre temas de corrupción y deuda pública, forma parte de los problemas abordados en los documentos básicos de ese instituto político⁸.

⁸ Programa de Acción de MORENA: “2. *Por una ética republicana y contra la corrupción La vida pública, privada y social de nuestro país vive en una profunda corrupción, las instituciones se encuentran capturadas por los poderes fácticos y prevalece la impunidad de quienes cometen graves delitos en contra de las mayorías. Luchamos contra toda forma de corrupción, de utilización del poder público para el enriquecimiento personal y de grupo, contra el tráfico de influencias y el manejo de recursos públicos para beneficio de unos cuantos. Luchamos por instaurar un verdadero sentido del servicio público. Por la eliminación del dispendio de recursos públicos, de salarios excesivos y derroche de la alta burocracia. El dispendio del gobierno ofende al pueblo.*” Consultable en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/rsc/docs/Programa_Morena.doc

En tal virtud, se estima que, opuestamente a lo alegado por el quejoso, en el presente caso no es dable exigir que el spot contenga la mención o precisión de las candidaturas que participan en el proceso electoral de Veracruz que han sido registradas por MORENA, ni la referencia de la plataforma electoral respectiva.

Por tanto, a partir de un análisis preliminar, se considera que dicho promocional válidamente puede ser difundido en la etapa de campaña que transcurre en el estado de Veracruz, por lo que es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso.

C) Calumnia

Marco normativo

Libertad de expresión

Al respecto, debe apuntarse que la libre expresión bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho. En nuestro país, el artículo 6° de la *Constitución* reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificado con la clave P./J. 24/2007, de rubro siguiente: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA**

***CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.⁹***

En términos generales, la libertad de expresión se percibe en una doble dimensión: por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.

En su dimensión individual, la libertad de expresión se protege para asegurar a las personas espacios esenciales para su desarrollo individual, así como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros.

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto, para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, lo que es imprescindible en una democracia representativa.

Es por ello que el espectro protector de la libertad de expresión es diverso, según la dimensión en la que se ejerce:

En la dimensión colectiva, existen expresiones que gozan de una protección más amplia, como ocurre con las que se presentan en el contexto de cuestiones o personas políticas, públicas o con proyección política, en cambio, en la dimensión individual, el margen de protección del discurso es moderado cuando se trate de un interés meramente individual.

Esto es, en el ámbito público o político, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor que en la esfera privada.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que

⁹ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

governarán un estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión.

En ese sentido, los márgenes de la libertad de expresión, desde la perspectiva interamericana, privilegian aquella información que resulte útil para forjar una opinión pública e informada y únicamente aceptan las limitantes válidas en una sociedad democrática.

Por lo que las personas privadas con proyección pública están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de ingresar al debate público; empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar los servidores públicos, cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

En este sentido, para el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, una democracia constitucional requiere de un debate *desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos.*

Por su parte, el *Tribunal Electoral* ha considerado que las expresiones que se emiten en el contexto del proceso electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o

aseveraciones críticas, y de igual forma, ello debe ocurrir cuando el discurso se refiere a aspectos o personas de interés general, público, o con proyección pública.

Lo anterior tiene su base en la Jurisprudencia **11/2008**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**.¹⁰

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, que ello obedece principalmente por el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realizan dichas personas, desde luego, sin que por ello se llegue al extremo de considerarlas privadas de derechos.

Por tanto, indicó que cuando el discurso se orienta a criticar a personas con proyección pública, debe garantizarse la posibilidad de que exista un discurso fuerte y amplio en su contra, y el nivel de intromisión admisible será mayor que cuando se dirige a personas con una proyección privada, desde luego, con la condición fundamental de que el discurso se relacione con asuntos vinculados con su actividad pública.

Restricciones a la libertad de expresión

En este apartado debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, no implica que sea absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la *Constitución* 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.

¹⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

En el mismo sentido, el artículo 7 de la *Constitución*, prevé que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

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

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la *Constitución*), en el 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

Ahora bien, por lo que hace a la 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.

Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la *LGIPE*, dispone que constituyen infracciones de los partidos políticos a dicha ley, entre otras, la difusión de propaganda política o electoral que calumnie a las personas.

También el artículo 471, párrafo 2, de la *LGIPE*, indica que 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.

Asimismo, resulta relevante el criterio emitido por el *Tribunal Electoral*, al resolver los medios de impugnación de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-24/2014, SUP-REP-92/2015 y SUP-REP-131/2015, en los que precisó que la calumnia electoral entendida en términos de lo establecido por el artículo 471 de la *LGIPE*, lleva a dos conclusiones por cuanto hace a los sujetos: la primera, que la única limitación relativa a este elemento es que este sea concreto; y la segunda, que dichos sujetos sí pueden ser personas jurídicas, como los partidos políticos, legitimadas para controvertir la imputación de hechos que demeriten su imagen ante la ciudadanía y los electores, y por tanto, a partir de una interpretación teleológica que atienda a la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, quienes están sujetos al escrutinio público riguroso de sus actividades y las de sus militantes o dirigentes, no se les debe excluir de la tutela por la posible afectación de la que puedan ser objeto por propaganda calumniosa.

Lo anterior tiene la finalidad de evitar que propaganda de tales características trascienda indebidamente a la percepción de la imagen del electorado respecto a los partidos políticos y sus militantes, lo que contribuye a propiciar el ejercicio de sufragio libre e informado.

La Sala Superior del *Tribunal Electoral*, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 482/2011, así como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador clasificado con la clave SUP-REP-67/2015, consideró que uno de los elementos de la calumnia¹¹ es que la propaganda político o electoral, emplee expresiones que, en sí mismas, atribuyan a alguien palabras, actos o intenciones deshonorables, o le imputen un delito, ya sea por referencia directa o indirecta, sin que tales conductas sean demostradas.

En efecto, para determinar que se trata de expresiones calumniosas debe existir un vínculo directo entre la expresión y el sujeto señalado, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible, esto es así pues se debe privilegiar la libertad de expresión dentro del debate político, por lo que no debe quedar duda de que las expresiones consideradas como calumniosas, es una imputación de hechos o delitos falsos que atenta contra la buena fama de las personas o partidos políticos.

Ahora bien, tratándose de personas con responsabilidades públicas, su umbral de tolerancia debe ser más amplio a la crítica y expresiones en su contra, en comparación con ciudadanos particulares. Lo anterior, en términos del sistema de protección dual, bajo el estándar de la “real malicia”.

Este criterio ha sido sustentado en el ámbito internacional por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, donde sostuvo lo siguiente:

¹¹ Criterio que también ha sido asumido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-17/2015.

95. La Corte considera importante destacar, como en casos anteriores, que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones, tal como lo señalan el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5 y el artículo 30 de la misma. Asimismo, la Convención Americana, en el inciso 2 del referido artículo 13 de la Convención, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

...

97. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.

98. El Tribunal ha establecido que es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes

En la misma línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según

nuestro máximo tribunal, que las personas con proyección pública se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública de acuerdo con la actividad desarrollada, tal como lo refirió la Sala Superior.

No debe perderse de vista que, la ampliación del margen de tolerancia de las personas con proyección pública debe entenderse únicamente en el marco de la actividad que desarrollan. Esto significa que las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.

Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior, en términos de lo sostenido por nuestro más Alto Tribunal en la tesis de rubro: ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.***¹²

No se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero de la *Constitución*, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la

¹² 1a. XLVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 674

limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

En este orden de ideas, habrá transgresión a la norma aplicable cuando el contenido del mensaje, implique una acusación maliciosa o imputación falsa de un hecho o delito, cuando estas acciones nada aportan al debate democrático.

Es importante señalar que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en la Observación General número 34¹³, aprobada durante el 102° periodo de sesiones en Ginebra, Suiza, al interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, determinó:

Libertad de opinión

9. El párrafo 1 del artículo 19 exige que se proteja el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones. Se trata de un derecho respecto del cual el Pacto no autoriza excepción ni restricción alguna. La libertad de opinión abarca el derecho a cambiar de opinión en el momento y por el motivo que la persona elija libremente. Nadie puede ver conculcados los derechos que le reconoce el Pacto en razón de las opiniones que haya expresado o le sean atribuidas o supuestas. Quedan protegidas todas las formas de opinión, como las de índole política, científica, histórica, moral o religiosa. Es incompatible con el párrafo 1 calificar de delito la expresión de una opinión. El acoso, la intimidación o la estigmatización de una persona, incluida su detención, prisión preventiva, enjuiciamiento o reclusión, en razón de sus opiniones, constituyen una infracción del párrafo 1 del artículo 19.

10. Queda prohibido cualquier intento coercitivo de hacer que se sustente o no una opinión. La libertad de expresar las opiniones propias comprende necesariamente la libertad de no expresarlas.

Libertad de expresión

11. El párrafo 2 exige a los Estados partes que garanticen el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e

¹³ Localizable en: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

*ideas de toda índole, sin limitación de fronteras. Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que puedan transmitirse a otros, con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20. **Abarca el pensamiento político**, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso. Puede incluir también la publicidad comercial. **El alcance del párrafo 2 llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas, aunque esta expresión solo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20.***

12. El párrafo 2 protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión. Estas formas comprenden la palabra oral y escrita y el lenguaje de signos, y expresiones no verbales tales como las imágenes y los objetos artísticos. Los medios de expresión comprenden los libros, los periódicos, los folletos, los carteles, las pancartas, las prendas de vestir y los alegatos judiciales, así como modos de expresión audiovisuales, electrónicos o de Internet, en todas sus formas.

(...)

*38. Como ya se ha señalado anteriormente (párrs. 13 y 20) en relación con el contenido de la expresión del pensamiento político, el Comité ha observado que, **en el debate público sobre figuras políticas y de las instituciones públicas a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones. Por lo tanto, el simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de sanciones**, aunque las personalidades públicas también pueden beneficiarse de las disposiciones del Pacto. Además, todas las figuras públicas, incluso las que ejercen los cargos políticos de mayor importancia, como los Jefes de Estado o de Gobierno, pueden ser objeto legítimo de críticas y oposición política. En consecuencia, el Comité ha expresado su preocupación en relación con leyes sobre cuestiones tales como la lèse majesté, el desacato, la falta de respeto por la autoridad, la falta de respeto por las banderas y los símbolos, la difamación del Jefe de Estado y la protección del honor de los funcionarios públicos. Las leyes no deben establecer penas más severas según cual sea la*

persona criticada. Los Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración.

(Énfasis añadido)

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que incluso las expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas, deben estar amparadas bajo la libertad de expresión, siempre que no vaya en contra de la seguridad pública, la moral o derecho de terceros.

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, por lo que no se debe garantizar sólo la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.

En este sentido, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos, cuenten con una protección diferenciada de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos públicos; dicho razonamiento está plasmado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación de rubro “*LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*”¹⁴. De tal suerte que, nuestro máximo tribunal ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información relacionados con funcionarios públicos, como es el caso, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, ya que los límites de crítica e intromisión son más amplios si refieren a personas que por dedicarse a actividades públicas o por

¹⁴ Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=36932>

el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública, ya que en un sistema democrático, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Al respecto, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según nuestro máximo tribunal, que las personas con proyección pública se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque **dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública de acuerdo con la actividad desarrollada**, tal como lo refirió la Sala Superior.¹⁵

Ahora bien, no debe perderse de vista que, la ampliación del margen de tolerancia de las personas con proyección pública debe entenderse únicamente en el marco de la actividad que desarrollan. Esto significa que las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.

¹⁵ Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*. En el mismo sentido, es orientadora la jurisprudencia de rubro *DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES*, así como la tesis de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ERICTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A LOS CIUDADANOS PARTICULARES*, y *LIBERTAD DE INFORMACIÓN*.

Sobre el particular, la Sala Superior ha establecido que, en el marco de las contiendas electorales, debe privilegiarse una interpretación a la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos y de la sociedad en general.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues éste es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad. Por ende, si alguna persona o institución no coincide con lo expresado, podrá manifestar a su vez su divergencia, para debatir o desmentir las imputaciones que se le hagan, caso en el cual estará igualmente justificada la utilización de un lenguaje fuerte y vehemente para dar respuesta a la imputación original, pues con su expresión el emisor original dio pie a que se le respondiera con la misma intensidad.

Esto, porque sólo de esta forma se logra una interacción entre los individuos en una sociedad, al fomentar un proceso dialéctico de información con una retroalimentación constante. De esta forma la opinión pública está en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.

En consecuencia, se debe proteger y garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la libertad de expresión en materia política, en general, y en materia política-electoral, en especial; tanto en las precampañas como en las campañas electorales, así como fuera de ellas, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la *Constitución*, en relación con el 41 del mismo ordenamiento, así como en relación con los tratados internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, bajo el imperativo de respetar los derechos de terceros, así como el orden público.

Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre

cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables, para las personas que desarrollan actividades políticas o funciones públicas, quienes por su posición de representantes de la comunidad, deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que las personas privadas.

En este orden de ideas, habrá transgresión a la norma aplicable cuando el contenido del mensaje, implique una acusación maliciosa o imputación falsa de un delito; cuando estas acciones nada aportan al debate democrático.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que la prohibición de imputar hechos o delitos falsos a una persona durante el proceso electoral, es armónica y consonante con el principio constitucional y convencional de presunción de inocencia que se traduce en un derecho fundamental de toda persona a ser considerada inocente de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no exista una sentencia definitiva en la que se precise lo contrario, lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 14, segundo apartado, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado dos, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

CASO CONCRETO

El partido político quejoso refiere que en el promocional denunciado, en relación al contenido respecto de la deuda pública de Veracruz, se utilizan cifras falsas, alteradas y perjudiciales para la imagen de dicho partido, toda vez que éstas no corresponden a la realidad, además de no proporcionar fuente informativa o fecha concreta de esa información.

Sobre el particular, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la medida cautelar solicitada también resulta **improcedente**, ya que la referencia relativa a que *Ya aumentó la deuda en Veracruz, en solo tres meses once mil millones de pesos*”, bajo la apariencia del buen derecho, no constituye la imputación de hechos o delitos falsos, sino únicamente la opinión, posicionamiento y crítica de una fuerza política en el marco de una campaña electoral, lo cual está amparado en la libertad de expresión.

En efecto, como se señaló párrafos arriba, tratándose de promocionales de campaña, es lícito que los partidos políticos, en sus mensajes, transmitan posicionamientos para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, a través de la crítica, el contraste o la confrontación de datos, cifras o resultados de asuntos de interés general, como ocurre en el presente caso.

Aunado a lo anterior y en concordancia con el criterio establecido por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento sancionador SUP-REP-89/2017, debe destacarse que, en atención de los sujetos que emiten determinada información, su libertad de expresión puede restringirse en aras de garantizar que los ciudadanos cuenten con información veraz respecto a las opciones políticas que se le presentan en los procesos electorales.

Así, desde la perspectiva del derecho a la información del electorado, si bien no debe condicionarse la expresión a requisitos de veracidad injustificados, la información sobre hechos, cuya búsqueda, obtención y amplia difusión está constitucionalmente protegida es, en principio, aquella que es veraz e imparcial y su necesidad de protección puede fungir como límite a la libertad de expresión dentro de la propaganda política y gubernamental.

Esto es, si bien no puede condicionarse previamente que la expresión de los partidos políticos a que toda la información que difundan sea veraz, lo cierto es que sí pueden adoptarse medidas ulteriores de carácter cautelar o sancionatorio, respecto de información que se alegue falsa y haya sido difundida con la intención de impactar en la contienda electoral, ya sea porque existan elementos que acrediten plenamente o permitan presumir válidamente que tuvo pleno conocimiento de su falsedad o porque se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de la información.

Así, respecto de los partidos políticos, al elaborar los contenidos de sus promocionales, el requisito de veracidad como límite interno implica una exigencia mínima de que la información difundida esté respaldada por un ejercicio razonable

de investigación y comprobación de su asiento en la realidad, mientras que el requisito de imparcialidad constituye una barrera contra la tergiversación abierta y la difusión intencional de inexactitudes.

En suma, la veracidad o no de los datos que señala el Presidente Nacional de MORENA en el promocional denunciado, en relación con la deuda pública en el estado de Veracruz, bajo la apariencia del buen derecho y de conformidad con lo anteriormente señalado, no puede ser materia de análisis en el presente acuerdo en virtud de que está íntimamente relacionada con el fondo de la controversia.

Por todo lo anterior, debe concluirse que la medida cautelar solicitada en el presente asunto, debe resolverse **improcedente**, resaltando 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 en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, por **actos consumados**, derivado de la difusión del promocional denominado “**Hagamos historia 2**”, con folio **RV00464-17** [televisión],

en términos de los argumentos esgrimidos en el **apartado 2** del considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, por el supuesto **uso indebido de la pauta y calumnia** derivado de la difusión del promocional denominado **PRUEBAS**, con folios **RV00495-17** [televisión] y **RA00499-17** [radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el **apartado 3** del considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

TERCERO. Se instruye 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Novena Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta de mayo del presente año, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Adriana Margarita Favela Herrera, Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias José Roberto Ruiz Saldaña.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA