

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS Y JESÚS ALBERTO CAPELLA IBARRA, COMISIONADO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017, POR EL QUE SE DENUNCIAN HECHOS QUE PODRÍAN CONSTITUIR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, ATRIBUIDOS AL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL, CONSISTENTE EN LA PRESUNTA CALUMNIA A LOS QUEJOSOS, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN DEL PROMOCIONAL INTITULADO MANDO ÚNICO, ASÍ COMO LA DIFUSIÓN DE DICHO SPOT A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES DEL PARTIDO POLÍTICO DENUNCIADO.

Ciudad de México, a quince de agosto dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El catorce de agosto de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral escrito de queja suscrito por José Anuar González Cianci Pérez, Consejero Jurídico del Gobierno del estado de Morelos, en representación de Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador de dicha entidad federativa y Jesús Alberto Capella Ibarra, Comisionado Estatal de Seguridad Pública del estado de Morelos, denunciando hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, atribuidos al Partido Encuentro Social, consistente en la presunta calumnia a los funcionarios públicos quejosos, derivado de la difusión del promocional intitulado Mando Único, así como la difusión de dicho spot a través de las redes sociales del partido político denunciado.

En consecuencia, los denunciantes solicitaron el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro o suspensión de la difusión del material motivo de queja.

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO. El quince de agosto del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017**, se desechó por cuanto hace a la supuesta denigración de las instituciones y se admitió respecto de la supuesta calumnia a los funcionarios denunciantes, reservándose el emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para tal efecto; de la misma forma, como parte de la investigación preliminar, se ordenó realizar una inspección al portal de Internet de este Instituto para verificar la pauta respectiva y la certificación del contenido de las ligas electrónicas proporcionadas por los quejosos respecto de la difusión del promocional denunciado en redes sociales y una página de internet, se verificó la vigencia del mismo; y se ordenó remitir la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. En la misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, remitió la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias, de conformidad con lo ordenado en el acuerdo descrito en el antecedente anterior.

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El quince de agosto de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Sexagésima Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado en la que se discutió la determinación sobre las medidas cautelares solicitadas por los quejosos.

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 sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado 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; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a la normativa constitucional y legal, en materia electoral.

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque el asunto en análisis está vinculado de manera inmediata y directa con la probable infracción a lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247, párrafo 2, y 443, párrafo 1, incisos a), j) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, atribuible al Partido Encuentro Social, derivado de la difusión del promocional intitulado, **Mando Único**, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862 -17 [versión televisión], pautado por ese instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, y difundido además en redes sociales, mismos que, según los quejosos, calumnia a Graco Luis Ramírez Garrido, Gobernador Constitucional del Estado de Morelos y a Jesús Alberto Capella Ibarra, Comisionado Estatal de Seguridad Pública de dicha entidad federativa, lo que influye de manera negativa en la percepción de la ciudadanía.

Sirve de sustento, la tesis de 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 DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Del escrito de denuncia se advierte que los motivos de inconformidad de los quejosos consisten en lo siguiente:

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

- La transgresión a la normatividad electoral por parte del Partido Encuentro Social derivado de la difusión del promocional del promocional intitulado Mando Único, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862-17 [versión televisión], mediante el cual se difunde propaganda que presuntamente calumnia a Graco Luis Ramírez Garrido, Gobernador Constitucional del Estado de Morelos y a Jesús Alberto Capella Ibarra, Comisionado Estatal de Seguridad Pública de dicha entidad federativa, así como la difusión de dichos spots a través de las redes sociales del partido político denunciado.

PRUEBAS

A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

- **Documental pública.** Consistente en copia certificada del nombramiento de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, expedido a favor de José Anuar González Cianci Pérez por el Gobernador constitucional del Estado de Morelos.
- **Documental pública.** Consistente en copia certificada del nombramiento de veintisiete de marzo de dos mil catorce, expedido a favor de José Alberto Capella Ibarra por el Gobernador constitucional del Estado de Morelos.
- **Documental pública.** Consistente en actas circunstanciadas o de verificación, en el ejercicio de diligencias que realice esta autoridad investigadora para documentar que la propaganda política y electoral denunciada, propaganda que aparece en las siguientes direcciones electrónicas:
 - ✓ <https://twitter.com/PesMorelos/status/885924920160436225>
 - ✓ <https://www.facebook.com/EncuentroSocialPPN/videos/1312851078812975/>
 - ✓ <http://www.facebook.com/pesmoreloscde/>
 - ✓ <https://www.facebook.com/EncuentroSocialPPN/videos/1312851078812975/5>

- ✓ <http://www.surdigital.com.mx/2017/07/29/pes-ataca-en-mensaje-de-radio-y-television-a-graco-y-capella/>
- ✓ <http://twiteer.com/hugoericflores/status/885921883908038657>

- **Instrumental de actuaciones.**
- **Presuncional legal y humana.**

B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD TRAMITADORA RELEVANTES PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- **Acta circunstanciada** instrumentada el quince de agosto de dos mil diecisiete, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató, esencialmente, que el promocional motivo de denuncia, fue pautaado por el partido político denunciado, como parte de su prerrogativa a tiempo de radio y televisión.
- **Acta circunstanciada** instrumentada el quince de agosto de dos mil diecisiete, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató, esencialmente, que el hecho denunciado en el promocional materia del presente acuerdo ha sido difundido en diversas ligas electrónicas proporcionadas por el quejoso.
- 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, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

De la cual se advierte lo siguiente:



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: 15/08/2017 al 15/08/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 15/08/2017 09:36:43

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	ES	RA00883-17	MANDO ÚNICO	MORELOS	ORDINARIO	14/07/2017	24/08/2017
2	ES	RV00862-17	MANDO ÚNICO	MORELOS	ORDINARIO	14/07/2017	24/08/2017

*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/>

Se otorga valor probatorio pleno a los mencionados elementos de prueba, en razón de que se trata de **documentales públicas**, al ser emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad y contenido no está controvertido, y menos aún desvirtuado en autos; lo anterior, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- ✓ El promocional intitulado **Mando Único**, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862-17 [versión televisión] fue pautado por el Partido Encuentro Social parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión durante el periodo ordinario para el estado de Morelos.
- ✓ El citado promocional, en su versión de radio y televisión, inició su vigencia el catorce de julio de dos mil diecisiete, y la fecha de la finalización de su difusión es el veinticuatro de agosto del presente año.
- ✓ El promocional denunciado se difundió además, en las siguientes ligas electrónicas:

❖ <https://twitter.com/PesMorelos/status/885924920160436225>

- ❖ <https://www.facebook.com/EncuentroSocialPPN/videos/1312851078812975/>
- ❖ <http://www.facebook.com/pesmoreloscde/>
- ❖ <https://www.facebook.com/EncuentroSocialPPN/videos/1312851078812975/5>
- ❖ <http://www.surdigital.com.mx/2017/07/29/pes-ataca-en-mensaje-de-radio-y-television-a-graco-y-capella/>
- ❖ <http://twiteer.com/hugoericflores/status/885921883908038657>

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.
- b) Peligro en la demora.
- 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017

En este sentido, sólo 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.

La situación mencionada 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.

Dada 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 aquellos 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.

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. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

Marco General

I. Libertad de expresión

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 de 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.**²

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

² [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

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 gobernarán 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 del Poder Judicial de la Federación 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 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:

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, 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.³

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

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.

II. Restricciones a la libertad de expresión

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

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

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

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

III. Calumnia

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, del ordenamiento legal antes citado, 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 del Poder Judicial de la Federación, 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 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 del Poder Judicial de la Federación, 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 calumnia⁴ es

⁴ 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017

que la propaganda político o electoral, emplee expresiones que, en sí mismas, atribuyan a alguien palabras, actos o intenciones deshonrosas, 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, son 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, dónde sostuvo lo siguiente:

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

No se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 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 34⁵, aprobada durante el 102° periodo de sesiones en Ginebra, Suiza, al interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, determinó:

⁵ Localizable en: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

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 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*”⁶. 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 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.⁷

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.

⁶ Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=36932>

⁷ 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 ESTRUCTAS 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 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017

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 contenido del promocional motivo de denuncia, identificado con el folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862-17 [versión televisión], intitulado *Mando Único*, pautado por encuentro social, y difundido en redes sociales y páginas electrónicas es el siguiente:

<i>Mando único, RV00862-17 [versión televisión]</i>	
Imágenes representativas:	<i>Personaje 1:</i> Señor gobernador, nos están pidiendo apoyo para sofocar una balacera entre dos bandos que se disputan el control de la plaza.



Personaje 2: ¿Dos bandos, aparte del nuestro?

Personaje 1: Así es señor gobernador. Usted dice si procedo a enviar unidades.



Personaje 2: ¿Y dónde es el problemita?

Personaje 1: En la capital.



Personaje 2: Ah no, entonces no ¡que se joda el alcalde!, a ver cómo lo arregla.

Personaje 2: ¡Ves las ventajas del mando único! Vamos a almorzar, el erario invita.



Voz en off: Para eso no es el mando único

	<p><i>Voz en off: Partido Encuentro Social Morelos</i></p>
--	--

Al respecto, se señala que el audio del promocional transcrito coincide con el spot difundido en radio, y que éste es coincidente con el difundido a través de las redes sociales del Partido Encuentro Social en el estado de Morelos.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

1. En el promocional motivo de denuncia se aprecian dos personajes, a uno se le identifica como el “*Gobernador*” y al otro como “*jefe de la policía*”.

Dichos personajes sostienen un diálogo del que se advierte una sátira o parodia al gobierno del Estado y al mando único policial.

En el diálogo sostenido entre los personajes se hace referencia a una *solicitud de apoyo para sofocar una balacera entre dos mandos que se disputan el control de una plaza*, el “*gobernador*” cuestiona al “*jefe de policía*” si los bandos son “*aparte*” del suyo y en donde es el “*problemita*”, el “*jefe de policía*” indica que es en la capital del Estado, a lo que el “*gobernador*” responde “*¡que se joda el alcalde!, a ver cómo lo arregla*” y señala “*¿ves las ventajas del mando único? Vamos a almorzar, el erario invita*”

Enseguida, se escucha un voz y se advierte una leyenda que dicen “*para eso no es el mando único*”.

Por último, aparece en la imagen el logo del partido político Encuentro Social y la referencia al Estado de Morelos.

2. Del contenido del mensaje difundido en el spot denunciado se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se hace una vinculación directa al Gobernador del Estado de Morelos, al identificar a uno de los personajes como “Señor Gobernador” y hacerse referencia al final del promocional a la referida entidad federativa.
3. Asimismo, del contenido del promocional denunciado se advierte, bajo la apariencia del buen derecho, que se está realizando una imputación indirecta al gobernador del Estado de Morelos del delito de abuso de autoridad, pues existe un vínculo directo entre lo expresado en el promocional, un delito concreto y el gobernador.

Como lo dispone el artículo 1 del Código Penal para el Estado de Morelos, en concordancia con la norma Penal Federal, delito es la acción u omisión que sanciona la ley penal. Sin embargo, la doctrina penal coincide en que un delito es además de la adecuación a una hipótesis normativa un acto antisocial, no solo jurídicamente reprochable, sino moral y políticamente dañoso. De esto que ser acusado o imputado de un delito afecta el honor, la dignidad y buena fama del sujeto imputado, aunado a que también solo a la autoridad ministerial puede imputar válidamente un delito e impulsar la acusación delictiva.

Las leyes penales, efectivamente sancionan acciones u omisiones, que al actualizarse incurren en las hipótesis normativas descritas mediante los tipos penales.

Existen tipos penales que para actualizarse necesitan una calidad especial de parte del sujeto activo, o presunto perpetrador del injusto penal. Uno de estos tipos es el que se describe en el artículo 272 del Código Penal para el Estado de Morelos, cuyo sujeto activo es necesariamente un servidor público y que tiene como bien jurídico

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017

tutelado, tal como lo señala su exposición de motivos, proteger de abuso de autoridad, esto es obtener el puntual y pulcro desempeño de las funciones atribuidas a los servidores públicos, en beneficio de la sociedad y al amparo de las disposiciones jurídicas correspondientes, y nunca en provecho de los propios servidores y al través de conductas arbitrarias o caprichosas que desborden el marco de la ley o alteren su sentido.

En este orden de ideas, en concepto de éste órgano colegiado el mensaje difundido en el promocional denunciado va más allá de realizar una crítica fuerte hacia el gobierno estatal y el uso del mando único policiaco al realizarse, aun cuando sea de forma indirecta, la imputación de un delito al gobernador, por lo que no debe entenderse amparado en el ejercicio de la libertad de expresión del Partido Encuentro Social.

En tal sentido, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta **PROCEDENTE**, toda vez que el material objeto de denuncia contiene frases que constituyen la imputación de delitos falsos al gobernador del Estado de Morelos, como se explica a continuación.

De conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 272, fracción IV, del Código Penal para el Estado de Morelos, comete el delito de abuso de autoridad el servidor público cuando **el encargado de brindar seguridad pública** o alguno de sus elementos, se niegue a recibir, dentro de las circunstancias que establezca la ley adjetiva, la denuncia de hechos, o **cuando requerido legalmente por una autoridad competente para que le brinde auxilio, se niegue indebidamente a dárselo o retrase injustificadamente el apoyo solicitado**, o no investigue o practique las diligencias solicitadas.

De lo anterior, se advierte que con las frases empleadas en el promocional materia de la denuncia si se realiza una vinculación clara a la figura del Gobernador del Estado y se le imputa, de forma indirecta, un delito toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que el funcionario del cuerpo policiaco claramente identificado en el promocional, le indica al “Señor Gobernador” que se le solicitó *apoyo para sofocar una balacera entre dos bandos que se disputan el control de la plaza*, esto es, se hace referencia a una solicitud por parte de otra autoridad, que

más adelante se dice que es el gobierno de la capital del Estado, para que se brinde auxilio en materia de seguridad pública, ante lo cual, el “Señor Gobernador”, se niega ante la pregunta del elemento policiaco de enviar unidades, mediante una expresión despectiva en la que refiere de forma literal “*no ¡que se joda el alcalde!, a ver cómo lo arregla*”, haciendo referencia a las supuestas ventajas del mando único.

Afirmación que se encuentra reforzada de la lectura del twitt emitido por el diputado federal del Partido Encuentro Social, Hugo Eric Flores, en el cual hace referencia a la propaganda objeto de estudio, y a que esta es especialmente dedicada para @gracoramirez (Graco Ramírez Gobernador del Estado de Morelos). Para mayor claridad se inserta la imagen correspondiente.



De lo anterior que se advierte, de un análisis preliminar, que se configura la imputación del delito de abuso de autoridad en contra del Gobernador del Estado al negar indebidamente el apoyo en materia de seguridad supuestamente solicitado por el gobierno municipal de la capital del Estado.

No obsta a lo anterior que al final del promocional se aduzca la frase “*para eso no es el mando único*”, pues tal circunstancia no puede considerarse como una crítica

fuerte o vehemente al uso del mando único policiaco por parte del Gobernador del Estado y de funcionarios del cuerpo de seguridad pública por medio de una parodia o sátira, pues al imputarse un delito preciso, ello no debe entenderse como parte del debate público, al configurarse la figura de calumnia en contra de un funcionario público claramente identificado como es el gobernador del Estado de Morelos.

Si bien el contenido del promocional puede entenderse como una sátira, la cual ha sido conceptualizada como una forma de expresión política- electoral protegida constitucionalmente, respecto de la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que se encuentran amparada en el ejercicio de la libertad de expresión, sobre todo cuando se refiere a personas que, por la labor que desempeñan, las cuales tienen un deber mayor de tolerancia hacia la crítica⁸, en el caso, se considera que rebasa los límites de dicha prerrogativa constitucional al hacer una imputación del delito de abuso de autoridad en contra de Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado de Morelos.

Por lo anterior, aun cuando las expresiones contenidas en el promocional hagan referencia a temas de interés general materia de debate o deliberación pública, como es en materia de seguridad pública el uso del mando policiaco, de ninguna manera pueden calumniar a las personas al hacer la imputación directa o indirecta de un hecho o delito falso, lo anterior en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 443, párrafo 1, inciso j) y 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, en el caso, en concepto de esta Comisión de Quejas y Denuncias se trata de expresiones calumniosas al advertirse un vínculo entre las expresiones analizadas con anterioridad y el sujeto señalado, es decir el Gobernador constitucional del Estado de Morelos, de forma tal que, de un análisis preliminar, se desprende la finalidad de imputar un delito en concreto en contra del quejoso.

⁸ SUP-REP-200/2016

Asimismo, debe tenerse en consideración que el proceso electoral en el Estado de Morelos está próximo a iniciarse en el mes de septiembre⁹, por lo que la imputación de un delito al Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa pudiera tener un impacto en su desarrollo, por lo cual a juicio de este órgano de autoridad, en el particular en apariencia del buen Derecho se acredita la calumnia, en términos de lo establecido en el artículo 471, párrafo 2, de la LEGIPE.

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **procedente**.

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.

Efectos de la medida cautelar.

Tomando en consideración que ha sido procedente otorgar la medida cautelar solicitada por el quejoso, se ordena:

- Ordenar al Partido Encuentro Social, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a seis horas a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional denominado Mando Único, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862 -17 [versión televisión], apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- Vincular a las concesionarias de televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a veinticuatro horas a partir de la notificación de la presente resolución, que realice la Dirección Ejecutiva

⁹ Artículo 160 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se abstengan de difundir el promocional Mando Único, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862 -17 [versión televisión] y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la citada autoridad electoral, en un término que no podrá exceder de veinticuatro horas después de la legal notificación del presente acuerdo.

- Instruir al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de televisión, que no deberán difundir el promocional denominado Mando Único, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862 -17 [versión televisión], y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva, en el apartado correspondiente a la pauta del estado de Coahuila, la información del material pautado anteriormente.
- Ordenar al Partido Encuentro Social, que en el plazo de tres horas a partir de la notificación de la presente resolución, retire de todas sus redes sociales el promocional denunciado, en específico las correspondientes al Comité Directivo Estatal en el Estado de Morelos.

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 respecto 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:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la medida cautelar solicitada por Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos y Jesús Alberto Capella Ibarra, Comisionado Estatal de Seguridad Pública de dicho Estado, respecto del promocional denominado *Mando Único*, identificado con el número de folio RA00883-17 [versión radio] y RV00862-17 [versión televisión] de conformidad con lo argumentado en el considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO. El Partido Encuentro Social, en apego a lo manifestado en el **CUARTO** considerando, deberá sustituir **en un plazo que no podrá exceder de seis horas**, ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, el material señalado en el punto de acuerdo PRIMERO de la presente determinación, apercibiéndolo que de no hacerlo, se tomará uno de los materiales genéricos o de reserva según corresponda, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. En apego a lo manifestado en el CUARTO considerando, el Partido Encuentro Social, deberá retirar en un **plazo que no podrá exceder de tres horas**, contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, el material que ha sido analizado y cualquier otro similar de sus redes sociales, en específico la del Comité Directivo Estatal de ese partido político en Morelos, proporcionando en un término que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, prueba de haber dado cumplimiento al presente resolutivo.

CUARTO. 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.

QUINTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a las concesionarias de radio y televisión correspondientes, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados, así como retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, la información de los materiales pautados de los que se declaró procedente la medida cautelar.

SEXTO. 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 Sexagésima Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el quince de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de dos votos de la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez y el Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez, con el voto en contra del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión José Roberto Ruiz Saldaña.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA