

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE DICTAR MEDIDA CAUTELAR FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE SUPUESTAMENTE CALUMNIA A ESE INSTITUTO POLÍTICO Y A UN PRESIDENTE MUNICIPAL, ATRIBUIDA AL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017.

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

GLOSARIO	
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Reglamento	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
Tribunal Electoral	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
OPEL Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco
PRI	Partido Revolucionario Institucional
MC	Movimiento Ciudadano

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR¹. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, se recibió en la *UTCE* el oficio INE-JAL-JLE-VS-0893-2017, mediante el cual la Vocal Secretaria de la Junta Local de este Instituto en el estado de Jalisco remite, a petición de la Secretaria Ejecutiva del *OPLE Jalisco*, copia certificada de las constancias que integran el expediente del procedimiento sancionador especial identificado con la clave PSE-QUEJA-02/2017, integrado con motivo de la denuncia presentada por el *PRI* por conducto de su representante propietario ante esa autoridad administrativa electoral local, en contra de *MC*, por actos que, en su concepto, constituyen infracción a la normativa electoral, a efecto de que esta autoridad electoral nacional proceda conforme a derecho respecto de la difusión en radio y televisión de un promocional cuyo contenido puede actualizar calumnia en contra del Presidente Municipal de Tonalá, Jalisco, así como del instituto político quejoso, y respecto del cual, solicitó la adopción de medida cautelar a fin que se ordene la suspensión inmediata de su difusión.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DEL EMPLAZAMIENTO, E INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA². El veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, se tuvo por recibida la denuncia presentada por el *PRI*, a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017, se acordó su admisión y se reservó el emplazamiento. Por otra parte, se ordenó la remisión de la propuesta de medida cautelar a la *Comisión*.

De igual forma, se ordenó realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del *INE*, respecto a la existencia del material motivo de denuncia, así como glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a efecto de allegar al sumario los elementos suficientes para el eficaz dictado de la determinación que corresponda.

¹ Visible a páginas 1 a 28 del expediente.

² Visible a páginas 29 a 35 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La *Comisión* 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*; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la *LGIPE*; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del *Reglamento*, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el *Consejo General* y la *Comisión*, por la presunta conculcación a la normativa constitución 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*; 247, párrafo 2, y 443, párrafo 1, inciso j), de la *LGIPE*; 25, párrafo 1, inciso o), de la *Ley de Partidos*, derivado de la difusión de un spot de radio y televisión que supuestamente contiene elementos de calumnia.

Sirve de sustento, la tesis de jurisprudencia **25/2010**,³ 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 QUE MOTIVAN LA DENUNCIA Y PRUEBAS

- La difusión en radio y televisión de un promocional del partido político nacional Movimiento Ciudadano, identificado con el folio "RV061067-17" que, en concepto del denunciante, calumnia al Presidente Municipal de Tonalá, Jalisco, así como al instituto político quejoso.

³ Consulta disponible en la dirección electrónica:
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Como se precisa más adelante, el folio correcto del spot cuestionado, en su versión televisión es **RV01067-17**, por así coincidir con el contenido del promocional que motivó la queja.

PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

En lo que interesa, el partido político quejoso aportó el primer testimonio de la escritura veinticinco mil trescientos cincuenta (25,350), libro primero, tomo cuadragésimo cuarto (XLIV), otorgada ante la fe del Notario Público Titular número seis (6), de Tonalá, Jalisco, en la que hizo constar que llevó “*a cabo una diligencia de certificación de hechos consistente en dar fe del contenido de un disco que grabó el solicitante*” sobre el promocional motivo de denuncia.

Asimismo, el instituto político quejoso aportó dos discos compactos que contienen el promocional materia de este procedimiento sancionador.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

a) **Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE⁴**, obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia del promocional motivo de denuncia denominado “**TIANGUIS**”, de folio **RV01067-17** [versión televisión] y **RA01239-17** [versión radio], pautado por **MC**, conforme a 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: 22/11/2017 al 22/11/2017
 FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/11/2017 18:55:06



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV01067-17	TIANGUIS	JALISCO	ORDINARIO	17/10/2017	23/11/2017

*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/>

⁴ Visible a páginas 55 y 56 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS 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: 22/11/2017 al 22/11/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/11/2017 18:51:03

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	Última transmisión
1	MC	RA01239-17	TIANGUIS	JALISCO	ORDINARIO	13/10/2017	23/11/2017

*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/>

No obstante lo anterior, de manera posterior se recibió de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativa y Partidos Políticos, correo electrónico firmado digitalmente, por el que se informó lo siguiente:

(...)

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Oficio a desahogar: Se realizan precisiones respecto del expediente referido.

Materia: Con relación al reporte de vigencias obtenido del SIGER señalado en el proyecto de acuerdo respectivo, le informo que, en atención el proceso de migración de la información para la operación de la última versión del sistema de pautas en el que se administra la recepción de materiales, generación y puesta a disposición de órdenes de transmisión, los datos relativos a la vigencia de los materiales identificados con los folios RV01067-17 y RA01239-17 deben complementarse, precisando que las fechas finales de transmisión que hasta el momento se tienen registradas son las siguientes:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

FOLIO	VERSIÓN	INICIO TRANSMISIÓN	ÚLTIMA TRANSMISIÓN
RA01239-17	TIANGUIS	17/11/2017	06/12/2017
RV01067-17	TIANGUIS	17/11/2017	04/12/2017

(...)"

b) **Acta circunstanciada**⁵ de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, en la que se hizo constar el contenido del spot motivo de queja.

Dicho promocional está visible en el sitio web que administra el *INE* identificado como https://pautas.ine.mx/index_ord2.html, asimismo, se ordenó grabar en un **disco compacto** su contenido, el cual obra glosado en autos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- Del acta circunstanciada instrumentada por la *UTCE* se advierte que el promocional motivo de denuncia se identifica como "**TIANGUIS**", de folio **RV01067-17** [versión televisión] y **RA01239-17** [versión radio].
- Acorde con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE* el promocional denunciado concluye su vigencia el próximo cuatro y seis de diciembre del año en curso, según el caso.

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:

⁵ Visible a páginas 42 a 52 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

- 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 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 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.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

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 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,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

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.**⁶

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.

Bajo estas consideraciones y desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA POR EL PRI

Marco jurídico

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.

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la *LGPE*, 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 de Partidos*, 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 *LGPE*, 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; 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 Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que uno de los elementos de la calumnia 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

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 políticos⁷.

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”.

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 a 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*

⁷ Similares consideraciones emitió la Sala Superior el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, al resolver el recurso registrado con la clave SUP-REP-137/2017.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.^[1]

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 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.

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.

Sobre el particular, la Sala Superior ha establecido que, en el marco de las contiendas electorales, debe privilegiarse una interpretación a la libertad de

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

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.

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*, 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

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, denominado “**TIANGUIS**”, de folio **RV01067-17** [versión televisión] y **RA01239-17** [versión radio], es el siguiente:

Promocional denominado “Tianguis” RV01067-17		
		Voz hombre 1: “Aquí en Tonalá nada más piden el voto y no apoyan.”
		Voz hombre 2: “Pues en Guadalajara sí cumplen.”
		Voz hombre 2: “Han arreglado parques, calles, cambiaron las lámparas.”
		Voz hombre 2: “...Dan becas, apoyan a las mujeres con sus negocios...”
		Voz hombre 1: “... ¿Y por qué allá sí?”
		Voz hombre 2: “...Porque en Guadalajara no se roban el dinero y cumplen su Palabra...”
		Voz hombre 2: “...Pero vas a ver, pronto aquí será igual...”
		Voz hombre 3: “...Movimiento Ciudadano es ejemplo de buen gobierno y si en Guadalajara se pudo hacer todo esto, en Jalisco también se puede...”

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Promocional denominado "Tianguis" RV01067-17	
	Voz mujer: "...Movimiento Ciudadano..."

Respecto del contenido del promocional de audio denominado **Tianguis**, con número de folio **RA01239-17**, el mismo es idéntico al audio reseñado en el promocional de televisión, que para mayor identificación de describe a continuación:

Voz hombre 1: "Aquí en Tonalá nada más piden el voto y no apoyan."

Voz hombre 2: "Pues en Guadalajara sí cumplen".

Voz hombre 2: "Han arreglado parques, calles, cambiaron las lámparas".

Voz hombre 2: "...Dan becas, apoyan a las mujeres con sus negocios..."

Voz hombre 1: "... ¿Y por qué allá sí?..."

Voz hombre 2: "...Porque en Guadalajara no se roban el dinero y cumplen su Palabra..."

Voz hombre 2: "...Pero vas a ver, pronto aquí será igual..."

Voz hombre 3: "...Movimiento Ciudadano es ejemplo de buen gobierno y si en Guadalajara se pudo hacer todo esto, en Jalisco también se puede..."

Voz mujer: "...Movimiento Ciudadano..."

Del análisis preliminar del promocional denunciado, se advierte que el mismo versa sobre un diálogo entre dos hombres que refieren que en Tonalá piden el voto y no apoyan y, en cambio, en Guadalajara existen diversos programas de apoyo a la ciudadanía como becas, apoyo a mujeres emprendedoras, mejoramiento de alumbrado público, entre otros, refiriendo que ahí se llevan a cabo dichas acciones porque no se roban el dinero y sí cumplen su palabra.

Por último, el promocional refiere que Movimiento Ciudadano, en opinión del emisor del mensaje, es ejemplo de buen gobierno y que si en Guadalajara se pudieron llevar a cabo todas esas acciones, en Jalisco también se puede.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Ahora bien, el quejoso aduce que en el promocional, en sus versiones de radio y televisión, se hace una comparación entre los servicios municipales de Tonalá y Guadalajara, Jalisco, y se emplea la expresión “porque en Guadalajara no se roban el dinero y cumplen su palabra”.

Para el quejoso, esta expresión constituye calumnia, porque *da a entender al televidente es que, (sic) en el municipio de Tonalá, Jalisco, el gobierno municipal actual se está robando el dinero; por lo que este mensaje resulta ser un señalamiento directo por parte del partido político denominado Movimiento Ciudadano en contra de la administración municipal del municipio de Tonalá, Jalisco, la cual actualmente es encabezada por el Presidente municipal de extracción priista **SERGIO ARMANDO CHAVEZ DÁVALOS**; motivo por el cual agrede y calumnia a su vez al Partido Revolucionario Institucional “PRI”, al cual represento ante este Instituto Electoral.*

Esta *Comisión* considera que es **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el partido político quejoso, por las siguientes consideraciones.

En primer término, es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, acorde a la Base III, Apartado A, inciso g), del invocado precepto constitucional, los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

De esa forma, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social dentro y fuera

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales y dentro de éstos, las distintas etapas.

En tal sentido, la Sala Superior ha sostenido⁸ que en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político – su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas, tal como lo ordena el propio artículo 41 constitucional, al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

Sentado lo anterior, la improcedencia de la medida cautelar radica en que, bajo la apariencia del buen derecho, en el spot no se advierten elementos que constituyan calumnia. Particularmente, la expresión a la que hace referencia el quejoso no implica la imputación de hechos o delitos falsos, sino **el posicionamiento, crítica o punto de vista** del emisor del mensaje, respecto de actos y servicios públicos a nivel municipal, **lo cual está amparado bajo la libertad de expresión en el marco del debate político-electoral.**

En efecto, debe hacerse énfasis en que nuestro orden jurídico da cabida y permite que en los promocionales de radio y televisión pautados por los partidos políticos, se cuestione la actuación respecto del manejo de recursos públicos de los gobernantes, y si bien ello puede ser una crítica severa, vehemente, molesta o perturbadora, la misma se encuentra amparada por el derecho a la libertad de expresión en materia política-electoral, lo que es natural al debate público acerca de temas de interés general; máxime que los gobernantes son figuras públicas sujetas a un margen de tolerancia mayor a las críticas.

Este criterio está recogido en la jurisprudencia 46/2016 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

⁸ Véase SUP-REP-144/2017, SUP-REP-146/2017 y SUP-REP-151/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS.- De la interpretación sistemática y armónica de los artículos 6º y 41, fracción III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deriva que los promocionales en radio y televisión denunciados, que cuestionan la actuación respecto al manejo de recursos públicos de los gobernantes, o bien de candidatas y candidatos a un cargo de elección popular, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, la misma se encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones, o bien candidatos, teniendo en cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas, de conformidad con el sistema dual de protección.

Bajo estas consideraciones, si en el promocional objeto de denuncia se hace una comparación entre los servicios públicos que prestan u ofrecen dos ayuntamientos (acerca de parques, calles, lámparas, becas y apoyo a mujeres con sus negocios) y, sobre esa base, se afirma que la eficiencia o éxito en la prestación de servicios de uno de los municipios objeto de comparación, obedece a que “en Guadalajara no se roban el dinero y cumplen su palabra”, ello, bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse como la imputación de hechos o delitos falsos.

Así es, desde una óptica preliminar, se considera que el spot trata de un posicionamiento, crítica y comparación entre los servicios públicos de dos ayuntamientos, siendo que, de la expresión relativa a que en uno de ellos no se roban el dinero, **no se sigue la imputación directa, inequívoca y clara de un delito**, en el sentido de que el *PRI* o el Presidente Municipal de Tonalá, Jalisco roban, como lo plantea el quejoso, de ahí que resulte **improcedente** el dictado de medidas cautelares.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Lo anterior es así porque, en consideración de esta autoridad, el mensaje está encaminado a plantear un debate a partir de la posición e ideología de *MC* respecto de acciones de gobierno, programas sociales o prestación de servicios públicos, los cuales constituyen temas de interés general para una sociedad democrática, cuestión que no encuadra dentro de la hipótesis legal de calumnia al no advertirse, desde una perspectiva preliminar, que se atribuyan hechos o delitos falsos.

En tal virtud, se subraya, el mensaje aborda temas de interés general para la ciudadanía que son relevantes principalmente para los habitantes del Estado de Jalisco y, en particular, de quienes radican en los municipios de Guadalajara y Tonalá, dado que se tratan temas importantes como es la prestación de servicios públicos e implementación de programas sociales, sin que se aprecie, se insiste, la imputación de hechos o delitos falsos, sino planteamientos y críticas que, desde la perspectiva del emisor, son relevantes para evidenciar las acciones de gobierno que se llevan a cabo en un municipio, lo cual, en principio y desde una óptica preliminar, están amparados en la libertad de expresión.

Sobre este tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, se pronunció en el sentido de que este tipo de mensajes tiene como propósito divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, que tiene como finalidad generar adeptos.

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*, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la *Ley de Medios*, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/201/PEF/40/2017

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la *Constitución*; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la *LGIPE*; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del *Reglamento*, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el *PRI*, respecto del spot denominado “**TIANGUIS**”, de folio **RV01067-17** [versión televisión] y **RA01239-17** [versión radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la *UTCE*, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. 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 de Medios*.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Octogésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la *Comisión*, celebrada el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la *Comisión* Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA