

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA A ENRIQUE PEÑA NIETO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y A MIGUEL ALEJANDRO ALONSO REYES, EX GOBERNADOR DE ZACATECAS.

Ciudad de México, a veintiséis de enero de dos mil diecisiete

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, se recibió correo electrónico enviado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Zacatecas, desde la cuenta juancarlos.merlin@ine.mx, a través del cual remitió el escrito de denuncia y el alcance al mismo, presentados ante dicho órgano desconcentrado por Violeta Cerrillo Ortiz, en su calidad de Secretaria Jurídica del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Zacatecas, mediante el cual denuncia hechos atribuibles a José de Jesús Espino Zapata, el partido político MORENA y quien resulte responsable, los cuales, en su concepto, constituyen infracciones a la normativa electoral, consistentes en la colocación de un espectacular que implica calumnia y un posicionamiento indebido del partido MORENA, de cara al proceso electoral federal 2017-2018.

¹ Visible a página 03-29 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retire el material denunciado.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y MEDIDAS CAUTELARES.² El mismo día se registró la queja de referencia a la cual le correspondió el número de expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017, y se reservó la admisión, emplazamiento y la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar.

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante acuerdo de esa misma fecha, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral solicitó a la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Zacatecas, se constituyera en la dirección señalada por el quejoso, a efecto de certificar la existencia y contenido de la propaganda denunciada.

De igual forma, en dicho proveído se requirió diversa información al partido político MORENA, al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, a la Directora de lo Contencioso de la Dirección Jurídica, ambos de este Instituto, a Grupo PUBLIREX, S.A. de C.V., así como al Instituto Estatal Electoral del estado de Zacatecas, a fin de constatar si el instituto político denunciado por sí o a través de terceros contrató o solicitó la difusión de la propaganda denunciada, si el denunciado José de Jesús Espino zapata se encuentra afiliado a algún instituto político, en específico al denominado MORENA, así como para averiguar cuál es su domicilio donde puede ser localizado el ciudadano denunciado, indagar quién es el propietario o responsable del espectacular, así como corroborar la existencia del

² Visible a página 40-51 del expediente

diverso procedimiento sancionador, en el que, según el quejoso, se vieron involucrados los denunciados.

IV. ACTA CIRCUNSTANCIADA REMITIDA POR EL VOCAL SECRETARIO DE LA JUNTA LOCAL EJECUTIVA DE ESTE INSTITUTO EN EL ESTADO DE ZACATECAS. El veinticinco de enero del presente año, el referido funcionario electoral remitió vía correo electrónico el acta circunstanciada AC01/INE/ZAC/JLE/25-01-2017,³ en la que asentó que, en la dirección señalada por el quejoso, se verificó la existencia del espectacular denunciado.

VI. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veinticinco de enero del presente año, se dictó acuerdo en el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento.

Además, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

VIII. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El veintiséis de enero del año que transcurre, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en la que se analizó la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y

³ Visible a página 66-68 del expediente

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, 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 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 de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el presente asunto, la competencia de este órgano se actualiza al tratarse de una posible infracción a lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247, párrafo 2; 443, párrafo 1, incisos a), j) y n); 445, párrafo 1, inciso f), y 447, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, derivado de que, supuestamente, el siete de enero de dos mil diecisiete, el quejoso se percató de la existencia de un anuncio espectacular en el que se muestra, en una de sus caras, la leyenda “Animo! Ya falta menos para el 2018, el año de la esperanza” y, en la otra, la frase “La solución es que los corruptos se vayan a la cárcel”, en donde aparece una fotografía de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República y de Miguel Alejandro Alonso Reyes, Ex Gobernador de Zacatecas, tras unos barrotes, publicidad que, al decir de la denunciante, constituye propaganda calumniosa en

contra de los ciudadanos referidos y del Partido Revolucionario Institucional, así como un posicionamiento indebido de cara al próximo proceso electoral federal 2017-2018, en contravención a la normativa electoral.

Asimismo, la competencia de este Instituto se colma de conformidad con la *ratio essendi* de la tesis de jurisprudencia 25/2010, emitida por la Sala Superior,⁴ cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.-

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; **3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas,** y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento

⁴ Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

De igual forma, la competencia de este órgano encuentra sustento en la jurisprudencia 8/2016 de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**⁵

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso aduce que el siete de enero de dos mil diecisiete, se percató de la existencia de un anuncio espectacular en el que se muestra en una de sus caras la leyenda “Animo! Ya falta menos para el 2018, el año de la esperanza” y en la otra, la frase “La solución es que los corruptos se vayan a la cárcel”, en donde aparece una fotografía de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República y de Miguel Alejandro Alonso Reyes, Ex Gobernador de Zacatecas, tras unos barrotes, publicidad que a decir de la denunciante, constituye propaganda calumniosa en contra de los ciudadanos referidos, así como del Partido Revolucionario Institucional, en contravención a la normativa electoral.

Al respecto, indica que la calumnia se configura, toda vez que muestra al Presidente de la República y al ex Gobernador de Zacatecas (personajes emblemáticos o simbólicos del Partido Revolucionario Institucional) en una fotografía tras unos

⁵ Consultable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=8/2016>.

barrotes, relacionándolos con la palabra “corruptos”, como si estos estuvieran implicados en actividades ilícitas, con lo cual, en concepto de la quejosa, se degrada la imagen de los citados sujetos y, por consecuencia, la del ente político al cual pertenecen.

Asimismo, aduce que las frases y contenido del material denunciado constituyen un posicionamiento y ventaja indebida de MORENA, respecto del próximo proceso electoral federal.

PRUEBAS

A) PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

- 1) Técnica, consistente en imágenes impresas (forman parte del escrito de queja), en las cuales se visualizan el espectacular denunciado.

El medio probatorio referido previamente, tiene el carácter de **documental privada**, con valor probatorio de indicio, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias.

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

Acta Circunstanciada elaborada por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Zacatecas en la que asentó que, en la dirección señalada por el quejoso, se verificó la existencia del espectacular denunciado.

El elemento de prueba referido, posee valor probatorio pleno, al tratarse de **documental pública** emitida por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, 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 desprende lo siguiente:

- 1) Se comprobó la existencia del espectacular denunciado materia de la presente medida.
- 2) De las constancias que obran en autos, no hay indicios del responsable, propietario o administrador del espectacular o de quien haya ordenado, pagado o solicitado su colocación.

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

En este sentido, 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017

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

Libertad de expresión

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

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.

⁶ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

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

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

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

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

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

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que 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.⁷

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 al 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.

⁷ 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.

Restricciones a la libertad de expresión

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

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

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

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en el artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo, y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

Calumnia

Ahora bien, por lo que hace a la calumnia, el artículo 41, 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 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 política 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, para determinar que existe calumnia, no debe quedar duda de que las expresiones que se analicen, imputan hechos o delitos falsos que dañan la buena fama de las personas o partidos políticos.

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

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

(...)

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017

Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes.

(...)

En la misma línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública, están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según nuestro máximo tribunal, que 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 CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.*⁸

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.

⁸ 1a. XLVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 674

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 34,⁹ aprobada durante el 102º periodo de sesiones en Ginebra, Suiza, al interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determinó:

Libertad de opinión

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

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

⁹ Localizable en: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

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.*

(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 solo 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 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.*"¹⁰ 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

¹⁰ Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=36932>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017

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 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.¹¹

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.

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

¹¹ 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 ESTRICTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A LOS CIUDADANOS PARTICULARES, y LIBERTAD DE INFORMACIÓN*.

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 solo 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 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.

En este sentido, 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.

Análisis del caso concreto

Esta autoridad considera, desde una perspectiva preliminar, que no ha lugar a conceder las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, toda vez que el material objeto de denuncia, analizado en lo individual y en su conjunto, no constituye calumnia ni un posicionamiento o ventaja indebida respecto del próximo proceso electoral federal, conforme con lo siguiente.

De la certificación realizada por el personal adscrito a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Zacatecas, se advierte que el material objeto de reproche en el presente procedimiento, se trata de un espectacular ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos, esquina con segunda de Insurgentes, en el municipio de Zacatecas, Zacatecas, el cual contiene publicidad en ambas caras, tanto de norte a sur como de sur a norte.

Al respecto, debe destacarse que al momento del dictado del presente acuerdo, no se tiene conocimiento de quien es el responsable de difundir la propaganda denunciada, sin embargo, tal situación no implica que no se pueda realizar una valoración en esta instancia del contenido de los espectaculares, sobre todo al tratarse de un estudio preliminar, basado a partir de los elementos de prueba que obran en el expediente, siendo que la identificación del responsable de la colocación o elaboración de los espectaculares, es una circunstancia propia del análisis de fondo del procedimiento, en donde adquiere una especial relevancia al momento en que la autoridad resolutora analice la responsabilidad en las infracciones denunciadas, tal y como fue sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-200/2016.

En este sentido, a continuación se muestra el contenido de la propaganda denunciada:

Publicidad ubicada en dirección norte-sur



En la cara norte-sur se aprecia una manta con un fondo blanco y la leyenda **Ánimo! Ya falta menos para el 2018**, en letras negras, y debajo de la misma se aprecia la frase **El año de la Esperanza**, en un recuadro de color café y letras blancas.

Sentado lo anterior, se considera, desde una óptica preliminar, que dicho contenido no contiene frase o expresión alguna que constituya la imputación de algún hecho o delito falso, por lo que no podría constituir calumnia, como lo aduce el quejoso.

En efecto, en principio, la frase **Ánimo! Ya falta menos para el 2018, El año de la Esperanza** no refiere a hecho o delito falso alguno en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República o en contra de Miguel Alejandro Alonso Reyes, Ex Gobernador de Zacatecas, ni mucho menos del Partido Revolucionario Institucional, sino que únicamente hace alusión a una posible actitud o disposición positiva en relación con un año concreto (2018) y que ese año será “de la esperanza”, de ahí

que no se actualice el supuesto jurídico de calumnia en términos de lo previsto legalmente.

Por otra parte, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que se posicione indebidamente a un partido político o candidato de cara al proceso electoral federal 2017-2018, como lo refiere el quejoso, puesto que dicho material no contiene algún dato o información (logotipo, nombre, siglas, etc.) que permitan hacer alguna asociación, clara e inequívoca, con algún partido o la identificación del sujeto que la difunde, esto es, no existe indicio a través del cual se pudiera presumir que la misma fue exhibida por un partido político, militante o simpatizante del mismo, un servidor público o una persona física o moral, ni mucho menos que el contenido del material denunciado invite a votar en favor o en contra de algún partido político en el marco del proceso electoral indicado.

Así es, a partir de un análisis preliminar, de las palabras y frases que componen el material denunciado, no es posible desprender elementos que razonablemente lleven a considerar que se trata de un posicionamiento indebido de algún partido político, en contravención a la normatividad electoral, porque, se reitera, se trata de expresiones genéricas que denotan un posicionamiento de actitud o aliento para el año 2018.

Particularmente, el uso de la frase ***El año de la Esperanza***, en el contexto del material denunciado, no puede servir de base para conceder la medida cautelar, porque dicha expresión, además de ser genérica, no puede ser atribuida, de forma directa y exclusiva, a un partido político, precandidato o candidato, pues no contiene la referencia de elementos que permitan establecer la conexión con alguno de los

sujetos en comento ni necesariamente una connotación electoral, de ahí que se considere improcedente la medida cautelar solicitada por el quejoso.

Publicidad ubicada en dirección sur-norte



En la cara sur-norte se observa una manta con fondo blanco y la leyenda **La Solución es que los corruptos** (letras negras) **se vayan a la cárcel** (letras rojas), en la parte inferior derecha del espectacular se visualiza una fotografía en la que aparecen dos hombres que visten camisa, corbata y saco, tras unos barrotes.

Ahora bien, del análisis realizado al material antes reseñado, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta improcedente, con base en las consideraciones siguientes.

Bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad considera que no se actualiza la figura de calumnia, porque el material denunciado, así como las frases utilizadas se ajustan a derecho, pues se emiten dentro de los límites a la libertad de expresión, tal como se argumenta enseguida.

En primer lugar, tal como quedó establecido en el marco normativo, debe reiterarse que los dirigentes partidistas, militantes de los partidos políticos, precandidatos,

candidatos y servidores públicos se encuentran sujetos al escrutinio público, pues finalmente de ello se trata el debate democrático, esto es, de que se evalúen las acciones de quienes compiten por los cargos públicos o se encuentran de manera voluntaria en la vida pública.

En estas condiciones, las personas públicas, por el mero hecho de haberse colocado voluntariamente en esa situación como lo es el caso de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República y de Miguel Alejandro Alonso Reyes, Ex Gobernador de Zacatecas, se encuentran sujetas al escrutinio público y, por tanto, deben resistir mayor nivel de injerencia en sus derechos de imagen, nombre, honra, entre otros, que las personas privadas o particulares, y al existir un interés legítimo por parte de la sociedad de recibir y de los medios de comunicación de difundir información sobre ese personaje público, en aras del libre debate público.

Lo anterior, como se fundamentó, pues la protección a *la privacidad o intimidad, e incluso al honor o reputación, es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares, porque aquéllas han aceptado voluntariamente, por el hecho de situarse en la posición que ocupan, exponerse al escrutinio público y recibir, bajo estándares más estrictos, afectación a su reputación o intimidad.*¹²

Ahora bien, del análisis integral de la propaganda denunciada, no se aprecian elementos intrínsecamente calumniosos, que actualicen la hipótesis prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² Tesis: 1a. XLI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Pág. 923.

Lo anterior es así porque, bajo la apariencia del buen derecho, en ninguna de las expresiones o imagen de la publicidad contenida en el espectacular denunciado en la cara que va en dirección sur-norte (verificada por el personal de este Instituto en el estado de Zacatecas), existe imputación de un hecho o delito falso, sino que se trata de un posicionamiento sobre lo que se cree que es la solución, en relación a la corrupción, es decir, que los corruptos estén en prisión.

En efecto, la frase ***La Solución es que los corruptos se vayan a la cárcel***, que se utiliza en la propaganda denunciada, no contiene en sí misma, una imputación directa de un hecho o delito falso en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República y de Miguel Alejandro Alonso Reyes, Ex Gobernador de Zacatecas, sino que se trata de una simple percepción que tiene el emisor del mensaje respecto de dichas personas públicas y lo que, desde su perspectiva, debe ser la solución.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Real Academia Española de la Lengua, define la palabra corrupto como *Aquel que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar*, de lo cual se puede desprender, que dicha palabra no se refiere necesariamente a la imputación de un hecho o delito falso, sino a la apreciación negativa que algún ciudadano tenga de otro, como sucede en el presente asunto.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-REP-197/2015**, sostuvo que *la connotación del vocablo "corrupción" no necesariamente debe ser interpretado como la imputación concreta a un acto ilícito, y menos aún delictivo; puesto que para ello, es necesario partir del contexto, en todo caso, también queda comprendida dentro de ese término, toda conducta que irrumpe con el esquema de racionalidad y economía que debe imperar*

en la actuación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirmación que debe concebirse válida en el contexto de una sociedad democrática.

Por tanto, en un examen preliminar, bajo la apariencia del buen derecho, del contexto integral del espectacular denunciado, se obtiene que se está en presencia de una crítica permisible en el debate político, en la que se expone la percepción que se tiene sobre el Presidente de la República y sobre el ex mandatario estatal de Zacateca, lo cual se ajusta al debate político en el que el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones de crítica se incrementa, máxime cuando se refieren a tópicos de interés público como en el caso sucede.

En ese sentido, debe precisarse que la libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos; sin embargo, por su naturaleza propia, la exigencia de un *canon* de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones, ni cuando exista una unión inescindible entre éstas y los hechos manifestados que no permitan determinar la frontera entre ellos.

Así, de conformidad con el criterio establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-194/2010, el máximo órgano jurisdiccional en la materia adujo que la utilización de un lenguaje fuerte, sobre todo cuando su destinatario es una figura o ente público, aun cuando las expresiones pueden calificarse como cáusticas e incisivas, ello no implica, necesariamente, que sean consideradas calumniosas.

Finalmente, cabe señalar que en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-70/2015¹³, la *Sala Especializada* estableció que la elección sobre el estilo

¹³ Caso "Chacoteando la noticia".

comunicativo encuentra amparo bajo razones democráticas, pues no hay un modelo normativo previo que especifique la forma en que las opiniones atinentes a las noticias pueden o deben expresarse. Ello incluye, desde luego, la legitimidad de la sátira, la parodia y la farsa como formas de expresión amparadas constitucionalmente. La elección de su contenido y tratamiento informativo se encuentran amparadas por la libertad comunicativa, en razón de su carácter de agente noticioso y del papel que juega como difusor de la información de interés público.

Por todo lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, no se cuentan con elementos para considerar que la propaganda constituye una calumnia en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República y de Miguel Alejandro Alonso Reyes, Ex Gobernador de Zacatecas, puesto que, aparentemente, constituye una opinión, punto de vista o posicionamiento del emisor del mensaje, lo cual tiene cobertura legal en el orden jurídico nacional e internacional, porque encuadra dentro de la libertad de expresión e información propias de una sociedad democrática, sin que implique la imputación de un hecho o delito falso, de ahí lo improcedente de la medida cautelar solicitada.

En consecuencia, en el caso en análisis, si bien las expresiones e imágenes que ahora se estudian pudieran resultar incómodas para sus destinatarios, se considera que las mismas no pueden ser prohibidas en el contexto del debate democrático, por lo que la inclusión y difusión de tales posiciones por desagradables o incómodas que resulten para las personas involucradas, deben, en principio, estimarse como permitidas, dentro de un debate público relevante.

Sostener lo contrario implicaría que algunos hechos u opiniones y sus connotaciones políticas relacionadas con figuras públicas, quedaran al margen del debate en un contexto del propio derecho a la información.

Similares criterios estableció este órgano colegiado, al dictar los acuerdos identificados con las claves ACQyD-INE-96/2016 y ACQyD-INE-98/2016 emitidos el veintisiete de mayo de la presente anualidad, dentro de los expedientes UT/SCG/PE/MORENA/CG/130/2016 y UT/SCG/PE/PRI/CG/133/2016, respectivamente.

Asimismo, debe decirse que, a partir de un estudio preliminar, con dicha propaganda no se efectúa posicionamiento alguno en favor del partido político MORENA o de cualquier otro ente político, candidato o precandidato, ya que, además de que no se tiene acreditada la identificación del emisor o responsable del mensaje, tampoco se advierten elementos que conduzcan a sostener, con suficiente grado de razonabilidad, que se trata de propaganda tendente a obtener el voto en favor o en contra de algún partido político, de cara al próximo proceso electoral federal y, consecuentemente, que ello deba suspenderse o retirarse mediante orden de esta autoridad electoral a fin de evitar daños irreparables en ese proceso comicial.

En este sentido, el hecho de que en el material analizado se refiera, en un lado, a que falta poco para el año 2018 y que ese año será el de “la esperanza” y, en otro lado, que se haga alusión a la corrupción y que se muestre a dos personas públicas aparentemente atrás de unos barrotes, no puede estimarse suficiente para concluir que se trata de calumnia, ni de un quebrantamiento a la normativa electoral con motivo de un posicionamiento anticipado o indebido de algún partido político, puesto que, se insiste, no implica la imputación de hecho o delito falso, ni un llamado ilegal

o indebido respecto del próximo proceso electoral, sino un posicionamiento general amparado en la libertad de expresión.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera **improcedente** el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas en los términos apuntados por el quejoso.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada, por la quejosa, en términos de lo razonado en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. 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 y más eficaces tendentes a notificar la presente determinación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 7, y 38, numerales 2 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión de procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sexta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Adriana Margarita Favela Herrera y el 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**

ACUERDO ACQyD-INE-8/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/ZAC/15/2017

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA