

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA A DICHO INSTITUTO POLÍTICO Y A SUS MILITANTES.**

Ciudad de México, a cuatro de febrero de dos mil diecisiete

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>1</sup> El dos de febrero de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, por el que denunció hechos atribuibles al Partido Revolucionario Institucional, los cuales, en su concepto, constituyen infracciones a la normativa electoral, consistentes en la difusión del promocional **Berino basta**, con folios RA00076-17 y RV00082-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, que implica calumnia y un posicionamiento indebido del partido político denunciado y su precandidato.

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

**II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>2</sup> El mismo día se registró la queja de referencia a la cual le correspondió el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017, se admitió a trámite, y se reservó el emplazamiento y la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto

---

<sup>1</sup> Visible a página 01-14 del expediente

<sup>2</sup> Visible a página 15-23 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017

culminara la etapa de investigación preliminar; asimismo, se ordenó realizar el siguiente requerimiento de información:

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	OBSERVACIONES	RESPUESTA
INE-UT/0948/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto	Notificado el 02 de febrero de 2017	Se recibió respuesta vía correo electrónico, el 03 de febrero de 2017 <sup>3</sup>

Finalmente, se ordenó instrumentar acta circunstanciada<sup>4</sup> de la búsqueda en internet, respecto de las notas o inserciones periodísticas contenidas en el promocional materia de inconformidad.

**III. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.** El tres de febrero del presente año, se dictó acuerdo en el que, tomando en consideración la información recabada, 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.

**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

<sup>3</sup> Visible a fojas 44-50 del expediente y anexo a foja 51

<sup>4</sup> Visible a fojas 32-36 del expediente y anexos a fojas 37-42

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), y 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivado de la difusión del promocional denominado **Berino basta**, con folios RA00076-17 y RV00082-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, pautados por dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, para el Proceso Electoral Local del estado de Coahuila, mismos que según el quejoso, no tienen otro objeto que la de calumniar al Partido Acción Nacional y a sus militantes, que participan en el proceso interno de selección de candidatos y a su dirigente nacional, lo que influye de manera negativa en la percepción de la ciudadanía.

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,<sup>5</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se adelantó, el quejoso aduce la presunta calumnia por parte del Partido Revolucionario Institucional, derivado de la difusión del promocional denominado **Berino basta**, con folios RA00076-17 y RV00082-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, pautados por dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, para el Proceso Electoral Local del estado de Coahuila, mismos que según el quejoso, no tienen otro objeto que la de

---

<sup>5</sup> 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/PAN/CG/24/2017

calumniar al Partido Acción Nacional y a sus militantes, en el caso, a José Anaya Llamas, precandidato a Gobernador del estado de Coahuila y al Presidente Nacional de dicho instituto político, lo que, a su juicio, influye de manera negativa en la percepción de la ciudadanía y podría generar un posicionamiento indebido.

**PRUEBAS**

**A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO**

- **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y**
- **La instrumental pública de actuaciones.**

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

- 1) Correo electrónico** enviado el dos de febrero del año en curso, por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por el que informa:

*Por instrucciones del Mtro. Patricio Ballados Villagómez, y 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/PAN/CG/24/2017

**Oficio a desahogar:** INE-UT/0948/2017

**Materia:** Al respecto le informo que los promocionales identificados con los números de folio RA00076-17 Y RV00082-17 “Berino Basta”, fueron pautados por el Partido

*Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el estado de Coahuila, según se detalla a continuación:*

Actor	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Instrucción inicio transmisión
PRI	RA00076-17	Berino Basta	02/02/2017	N/A	PRI-20170127-1591
	RV00082-17				PRI-20170127-1588

**Información adjunta proporcionada:**

- *Copia electrónica de las estrategias de transmisión registrada por el partido político para la difusión de dichos promocionales.*
- *Testigo de grabación correspondiente a la versión de radio.*
- *Testigo de grabación correspondiente a la versión de televisión, descargable para su consulta en la siguiente liga:*  
[https://drive.google.com/open?id=0B2JoZmW\\_tGEdZWF2V2JIQk5Kek0](https://drive.google.com/open?id=0B2JoZmW_tGEdZWF2V2JIQk5Kek0)

**2) Acta Circunstanciada**<sup>6</sup> instrumentada el dos de febrero de dos mil diecisiete, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató, esencialmente, lo siguiente:

Los elemento de prueba referidos, son **documentales públicas** emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, 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; cuyo valor probatorio es pleno del medio de prueba señalado con el inciso **1)**, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso; mientras que el marcado con el inciso **2)**, solo da cuenta de la existencia de lo asentado en ella.

**CONCLUSIONES PRELIMINARES**

<sup>6</sup> Visible a fojas 24-36 del expediente.

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- ✓ El promocional **Berino basta**, con folios RA00076-17 y RV00082-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, fue pautado por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña del Proceso Electoral Local del estado de Coahuila.
- ✓ Dicho promocional, en su versión de radio y televisión, inició su vigencia el dos de febrero de dos mil diecisiete, y la fecha de la finalización de su difusión es el ocho del mismo mes y año.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) Apariencia del buen derecho.
- b) Peligro en la demora.
- c) La irreparabilidad de la afectación.
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas, se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparencia del buen derecho— unida

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017

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 saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas y, en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos

en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

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

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

#### **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

##### **Marco General**

## I. Libertad de expresión

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.**<sup>7</sup>

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

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

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por

---

<sup>7</sup> [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

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.<sup>8</sup>*

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

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

## **II. Restricciones a la libertad de expresión**

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.

---

<sup>8</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

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

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

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

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

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

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

### **III. Calumnia**

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 político o electoral, emplee expresiones que, en sí mismas, atribuyan a alguien palabras, actos o intenciones deshonrosas, o le imputen un delito, ya sea por referencia directa o indirecta, sin que tales conductas sean demostradas.

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

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

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

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

*de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.*

...

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

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

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

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

Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior, en términos de lo sostenido por nuestro más Alto Tribunal en la tesis de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIRA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.*<sup>9</sup>

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

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

Es importante señalar que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en la Observación General número 34<sup>10</sup>, aprobada durante el 102° periodo de sesiones en Ginebra, Suiza, al interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, determinó:

---

<sup>9</sup> 1a. XLVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 674

<sup>10</sup> Localizable en: [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc)

**Libertad de opinión**

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

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

**Libertad de expresión**

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

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

(...)

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

**(Énfasis añadido)**

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

De este modo, el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática, engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas; y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre las personas, por lo que no se debe garantizar sólo la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.

En este sentido, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos, cuenten con una protección diferenciada de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos públicos; dicho

razonamiento está plasmado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación de rubro "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*"<sup>11</sup>". De tal suerte que, nuestro máximo tribunal ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información relacionados con funcionarios públicos, como es el caso, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, ya que los límites de crítica e intromisión son más amplios si refieren a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública, ya que en un sistema democrático, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Al respecto, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según nuestro máximo tribunal, que las personas con proyección pública se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque **dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública de acuerdo con la actividad desarrollada**, tal como lo refirió la Sala Superior.<sup>12</sup>

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.

---

<sup>11</sup> Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=36932>

<sup>12</sup> 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 ESTRICITAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A LOS CIUDADANOS PARTICULARES*, y *LIBERTAD DE INFORMACIÓN*.

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

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

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

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

Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables, para las personas que desarrollan actividades políticas o funciones públicas, quienes por su posición de representantes de la comunidad, deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que las personas privadas.

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

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

### **Propaganda en precampaña.**

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática,

- b)** Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c)** 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.

Por su parte, el Apartado B de la Base III prevé que, en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional. El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que cada partido político decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión, en precampañas, precisando que dentro de cada proceso electoral local, los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a la previsto en el citado Reglamento.

Asimismo, el párrafo 4 establece, que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político no realizan actos de precampaña electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

Mientras que, el artículo 37 del Reglamento de mérito, señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

Por su parte, el artículo 27 de la Constitución Política del estado de Coahuila de Zaragoza, se prevé que los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social; su acceso a radio y televisión, durante los procesos electorales, se realizará en los términos establecidos por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Generales en la materia.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a sus precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que, en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante dicho periodo, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-REP-3/2017, estableció lo siguiente:

*En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.*

*Sin embargo, también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico, en los cuales posicionen al partido como tal. En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.*

## CASO CONCRETO

### A) Promocional de televisión

El contenido del promocional **RV00082-17** intitulado **Berino Basta** denunciado es el siguiente:

IMÁGENES REPRESENTATIVAS  
AUDIO



**Voz en off (hombre):**  
Mensaje de Jesús Berino

**JB:** En el PRI hablamos y trabajamos de frente, sin doble moral como esos azulillos que ahora no se sabe de qué color son. Camaleones que se venden al mejor postor y que votaron el gasolinazo y ahora echan culpa a otros. Que no te den pan con lo mismo. No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja.

**Voz en off (hombre):**  
Proceso Interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional.

De conformidad con lo anterior, en el promocional televisivo, identificado como **RV00082-17**, se aprecia lo siguiente:

1. El promocional inicia con una imagen, en la que se observa, del lado izquierdo el emblema del Partido Revolucionario Institucional, del lado derecho de éste se leen las leyendas: en letras negras y grandes **Jesús Berino**, debajo de ésta, en letras pequeñas **Precandidato a Gobernador** y debajo de éstas, separadas por una línea roja horizontal, en letras grises y pequeñas: **Mensaje dirigido a militantes y simpatizantes del PRI del proceso interno para la postulación de candidato a Gobernador**; simultáneamente se escucha un voz en *off* (hombre) decir:

- ***Mensaje de Jesús Berino***

2. Posteriormente, aparece del lado derecho de la imagen, la figura de Jesús Berino, teniendo de fondo lo que parece ser una cortina blanca en la que se encuentra el emblema del PRI ondeando, dicho emblema se ubica del lado izquierdo del emisor del mensaje; en dicho momento, éste refiere:

- ***En el PRI hablamos y trabajamos de frente***

3. Acto seguido, dicho sujeto, ahora colocado del lado izquierdo de la pantalla, emite los pronunciamientos que abajo se citan, al momento que de su lado de derecho surge, de arriba hacia abajo, una cortina de humo en colores rojo, azul y púrpura:

- ***Sin doble moral como esos azulillos que ahora no se sabe de qué color son.***

4. Inmediatamente, se observa la parte del lado derecho de un vehículo en una vialidad, con la tapa del tanque de gasolina abierta, al momento que unas manos ingresan a este espacio una manguera de gasolina; mientras se observa esto, el Jesús Berino manifiesta:

- ***Camaleones que se venden al mejor postor y que votaron el gasolinazo***

5. Luego, vuelve a aparecer al centro de la imagen Jesús Berino, quien dice:

- ***Y ahora echan culpa a otros***

6. Aparece una cortina blanca ondeando, con la leyenda en letras naranjas de diferentes tonalidades, al instante que el emisor alude:

- **Que no te den pan con lo mismo**

7. Después, se advierte un fondo como si estuviera siendo manchado con pintura de color azul (en diversas tonalidades) y blanco, al momento que van apareciendo lo que parecen ser notas periodísticas, en las que se identifican personajes de la vida política del país, como lo son Ricardo Anaya y Guillermo Anaya. .

Mientras ocurre lo anterior, el protagonista del mensaje dice:

- **No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja**

Cabe precisar que cuando el protagonista del mensaje refiere la frase *de azul o de naranja*, se observa un rodillo que va cubriendo las notas periodísticas con, lo que aparentemente es, pintura naranja.

8. Por último, se observa del lado izquierdo de la imagen a Jesús Berino Granados y de su lado izquierdo se observa el emblema del Partido Revolucionario Institucional, seguido de las leyendas en letras negras y grandes **Jesús Berino** y debajo de ésta, en letras pequeñas, **Precandidato a Gobernador** y más abajo, separada por una línea roja horizontal, se observa en letras grises y pequeñas la frase **Proceso Interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional**, esta última pronunciada por una voz en *off*.

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:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017

En primer lugar, desde un enfoque preliminar, se advierte que el mensaje se dirige a manifestar la posición de lo que el emisor del mensaje considera se lleva a cabo en el Partido Revolucionario Institucional, esto es, hace alusión a que se trabaja de frente y sin doble moral.

Esto último, en referencia genérica a los que el precandidato denunciado denomina como azulillos o, en su caso, azul o naranja, sin poder identificar, de manera clara y directa a quien alude. Es decir, no emite expresiones que atribuyan de manera directa la comisión de un ilícito o, en su caso, de conductas contrarias a la normatividad, llevadas a cabo por el Partido Acción Nacional o los militantes que éste refiere.

Se afirma lo anterior, ya que, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que al señalar: **ahora no se sabe de qué color son**, no es posible identificar a algún actor político, como lo pretende hacer valer el quejoso, como receptor de las opiniones del emisor del mensaje.

En efecto, el quejoso aduce que con el contenido del promocional, se pretende atribuir a algunos de sus militantes, a los que hace alusión en su escrito de queja, las expresiones que emite el precandidato del Partido Revolucionario Institucional, sin embargo, desde una óptica preliminar, no es posible advertir tal circunstancia de esos elementos.

Lo anterior, en principio, porque, como se señaló, no menciona o hace alusión de forma verbal respecto de alguna persona en particular, máxime que, al expresar: **Camaleones que se venden al mejor postor**, no es posible, en este momento, inferir o determinar que efectivamente, se trata de los militantes del Partido Acción Nacional o del propio instituto político a quien denomina “Camaleones”.

De igual forma, se considera, en principio, que de la frase: **votaron el gasolinazo y ahora echan culpa a otros**, no es posible relacionarlo de manera directa con algún sujeto, particularmente, con cualquiera de los representantes populares que ejercen un cargo público y que tuvieron la posibilidad de emitir su voto a favor de la denominada reforma energética.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017

Es decir, son frases que ni de forma conjunta ni aislada permiten colegir que se trata de alguna imputación al Partido Acción Nacional, en detrimento de la imagen de dicho instituto político o de sus militantes que participan en el proceso interno de selección de candidatos y a su dirigente nacional.

Finalmente, se considera que la expresión: ***Que no te den pan con lo mismo***, es un dicho de uso común, que no conlleva necesariamente a contener elementos calumniosos, sino que se trata de la reiteración de un actuar, como lo podría ser, tal y como se refiere en el promocional, el regreso de familiares del narco o, en su caso la delincuencia.

En efecto, de la frase: ***No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja***, tampoco se puede advertir de manera clara la imputación de un hecho o delito falso a una persona determinada, o bien, a algún partido político, pues la simple referencia a colores, no puede ser considerado como una imputación a un sujeto en particular, permitiendo varias interpretaciones, como por ejemplo, regularmente en series y películas, los presos aparecen vestidos de color naranja, por lo que esto puede estar íntimamente ligada a la referencia de “la delincuencia” que se hace en el mensaje.

Es decir, en el promocional se alude, lo que a juicio del emisor del mensaje, son las virtudes genéricas del Partido Revolucionario Institucional, como lo es el hablar y trabajar de frente, circunstancia de la que el precandidato de dicho instituto político se siente parte, al referir: ***En el PRI hablamos y trabajamos de frente***, sin que del contenido se pueda desprender una imputación directa de hecho o delito falso al quejoso o a sus militantes.

En segundo lugar, de la suma de las expresiones antes referidas, aun relacionadas con la secuencias de imágenes contenidas en el promocional no permiten inferir que se trata de calumniar a algún actor político, sino que va dando cuenta de las opiniones, críticas y, en su caso, posibles preocupaciones del emisor del mensaje, tal y como puede ser el regreso de la delincuencia.

En efecto, de un análisis preliminar, de las doce imágenes que integran el promocional, se advierte lo siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017

- ✓ En seis, aparece ya sea del emblema del instituto político Revolucionario Institucional o de su precandidato a la gubernatura del estado de Coahuila.
- ✓ En dos, está la imagen de un automóvil, al parecer para cargar gasolina.
- ✓ En una, se aprecian tres líneas naranjas y una mancha de color azul, con una leyenda: *regresen vestidos de azul o de naranja*.

Y en las tres restantes, en las que se advierte, lo que parece ser imágenes de mismo número de inserciones o notas, relacionadas con las expresiones contenidas que de manera simultánea se reproducen, no permiten evidenciar la relación intrínseca entre un sujeto en particular y las manifestaciones: ***No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen.***

Así, partiendo de una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, en concepto de este órgano colegiado el promocional que nos ocupa contiene, fundamentalmente, expresiones que no se advierte rebasen los límites previstos a la libertad de expresión, puesto que se trata de la manifestación de opiniones o consideraciones propias de quien emite el mensaje.

No pasa desapercibido que el quejoso aduce que en el promocional aparecen tres presuntas notas o inserciones periodísticas, las cuales, a su juicio, refieren hechos falsos, ya que supuestamente se están utilizando imágenes trucadas, alteradas o manipuladas de portadas que no corresponden a los diarios que se mencionan en sus nombres, sin señalar fechas de publicación, lo cual pretende generar una mala imagen del Partido Acción Nacional y de sus militantes que participan en el proceso interno de selección de candidatos y a su dirigente nacional,.

Las notas de referencia son las siguientes:

- *Ricardo Anaya critica “gasolinazo” pero el PAN aprobó la reforma energética* (no se observa el nombre del periódico)
- *Triunfo Cultural Llamaban Panistas A Reforma Energética. Se Reían De Críticos, Hoy Sufrimos Aumentos En Gasolina* (no se observa el nombre del periódico)
- *Acusan a Anaya de proteger a ‘El Grande’* (periódico “Vanguardia”)
- *Afirma ‘El Grande’ ‘ANAYA ME APOYABA CON TRASLADO DE COCA* (periódico “El Diario”)

Las imágenes son:



Al respecto, cabe señalar que mediante acta circunstanciada de dos de febrero del presente año, se constató tanto la existencia de esas imágenes, mismas que son de dominio público, como de otras inserciones o publicaciones que dan cuenta sobre los mismos hechos, sin embargo, respecto a la veracidad sus contenidos, tal valoración y análisis corresponde al fondo del asunto.

En este tenor, esta autoridad nacional considera, desde una óptica preliminar, que del contenido de los promocionales bajo estudio, si bien aparece la imagen de Ricardo Anaya y Guillermo Anaya no se advierte la utilización de términos que, por sí mismos, sean calumniosos, puesto que, del contexto del mensaje, no existen expresiones que imputen hechos o delitos falsos en su contra, sino cuestionamiento críticos a partir de lo informado por diversos medios de comunicación.

Lo anterior, es acorde con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador con clave SUP-REP-74/2016 y sus acumulados SUP-REP-75/2016 y SUP-REP-76/2016, en la que asentó, en lo que interesa, lo siguiente:

“Respecto a que la información en que se sustenta una de las críticas resulta de un diario impreso que el propio medio de comunicación reconoce editada, no forma parte del examen de la medida cautelar, sino del fondo del asunto, en el que la autoridad competente tendrá que pronunciarse respecto a ello.

Lo anterior, porque en este procedimiento de estudio preliminar, no es dable realizar la justipreciación de probanzas ni analizar cuestiones que corresponden al fondo del asunto, como es el aspecto atinente a sí el contenido de determinados hechos que se utilizan en el promocional corresponden a la realidad.”

(El destacado es propio de esta resolución).

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **improcedente**, por cuanto hace al promocional **Berino basta**, con folio RV00082-17 [versión televisión].

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.

## B) Promocional de radio

Ahora bien, el contenido del promocional **Berino basta**, con folio RA00076-17 [versión de radio], es el siguiente:

### AUDIO

**Voz en off (hombre):** Mensaje de Jesús Berino

**Jesús Berino:** En el PRI hablamos y trabajamos de frente, sin doble moral como esos azulillos que ahora no se sabe de qué color son. Camaleones que se venden al mejor postor y que votaron el gasolinazo y ahora echan culpa a otros. Que no te den pan con lo mismo. No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja.

**AUDIO**

**Voz en off (hombre):** Proceso Interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional.

En los mismos términos establecidos en el apartado que antecede, se considera que partiendo de una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el promocional de radio que nos ocupa contiene, fundamentalmente, expresiones que no se advierte rebasen los límites previstos a la libertad de expresión, puesto que se trata de la manifestación de opiniones o consideraciones propias de quien emite el mensaje.

En efecto, como se señaló, las expresiones contenidas en el spot de radio son genéricas sin poder identificar, de manera clara y directa a quien alude. Es decir, no son expresiones que atribuyan de manera directa la comisión de un ilícito o, en su caso, de conductas contrarias a la normatividad, llevadas a cabo por el Partido Acción Nacional o los militantes que éste refiere.

En suma, no es posible advertir algún elemento que le resulte calumnioso al quejoso o a sus militantes que refiere, máxime que, en el particular, al tratarse de un promocional de radio, no es posible relacionarla con alguna imagen o elemento visual.

Finalmente, respecto a que en el promocional, no se identifica la calidad de precandidato del denunciado, debe decirse que dicha circunstancia no es suficiente para determinar la procedencia de la medida cautelar.

Es decir, se considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el hecho de que al inicio del promocional de radio se haga alusión a que es un mensaje emitido por Jesús Berino Grados, precandidato por el Partido Revolucionario Institucional, así como la referencia del proceso interno de dicho instituto político para la selección de candidato a la gubernatura del estado de Coahuila, dicha circunstancia, desde una óptica preliminar, es suficiente para cumplir lo mandatado por la normatividad electoral.

En el caso, las expresiones aludidas son: ***Mensaje de Jesús Berino y proceso Interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional.***

Cabe resaltar que tratándose de promocionales de precampaña, es necesario que la ciudadanía cuente con elementos que de manera sencilla le permitan identificar este tipo de promocionales y distinguirlos de los relacionados con las campañas electorales, por lo que al contener referencia de que el mensaje es emitido por Jesús Berino Granados relacionado con la frase: ***Proceso Interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional***, es dable colegir, en principio, que el mismo está haciendo alusión a una contienda interna, así como a actos que se celebran al interior de un partido con la finalidad de obtener una candidatura determinada.

Esto es, del contenido del spot se colige que dicha persona accede al tiempo del Partido Revolucionario Institucional en radio en su calidad de precandidato partiendo de una interpretación funcional de los artículos 211, párrafo 3, y 227, párrafo 3 parte *in fine*, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 168, párrafo 4, y 170, párrafo 2, del Código Electoral para el estado de Coahuila de Zaragoza.

Es así, que la falta de dicha expresión no genera incertidumbre en el receptor del mensaje ni inequidad en la contienda. Pues se subsana con el resto de las manifestaciones anteriormente señaladas.

En este sentido, el promocional de mérito no podría traducirse en una promoción indebida, a favor del precandidato denunciado, ya que, como se señaló, existe la referencia de Jesús Berino Granados, en el contexto de un proceso interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional, lo cual, a consideración de esta autoridad, desde una óptica preliminar, no influye en las preferencias electorales de los ciudadanos de dicha entidad de manera indebida.

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **improcedente**, por cuanto hace al promocional **Berino basta**, con folio RA00076-17, [versión radio].

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

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, respecto del promocional ***Berino basta***, con folio RV00082-17, en términos de los argumentos esgrimidos en el inciso **A)** del considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, con relación al promocional denominado ***Berino basta***, con folio RA00076-17, en términos de los argumentos esgrimidos en el inciso **B)** del considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

**TERCERO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de febrero de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**