

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/73/2017

**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/73/2017, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA A DICHO INSTITUTO POLÍTICO.**

Ciudad de México, a veinte de marzo de dos mil diecisiete.

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

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral queja del Partido Acción Nacional, en contra del Partido Revolucionario Institucional por la difusión del promocional *Inseguridad*, con folios RA00244-17 y RV00259-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, porque, según el quejoso, contiene imágenes y expresiones que le calumnian, dado que se le atribuyen hechos falsos.

En consecuencia, el instituto político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro o suspensión del material motivo de queja.

**II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.** El diecinueve de marzo de dos mil diecisiete, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/73/2017**, se radicó y admitió, reservándose el emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para tal efecto; de la misma forma, como parte de la investigación preliminar, se ordenó realizar una inspección al portal de Internet de este Instituto para verificar la pauta respectiva, así como remitir la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**III. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.** El veinte de marzo de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Trigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en la que se discutió la determinación sobre las medidas cautelares solicitadas por el partido político quejoso.

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

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a la normativa constitución y legal, en materia electoral.

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque el asunto en análisis está vinculado de manera inmediata y directa con la probable infracción a lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247, párrafo 2, y 443, párrafo 1, incisos a), j) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivado de la difusión del promocional denominado ***Inseguridad***, con folios RA00244-17 y RV00259-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, pautados por ese instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, para el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de México, mismos que, según el quejoso, no tienen otro objeto que la de calumniar al Partido Acción Nacional, lo que influye de manera negativa en la percepción de la ciudadanía.

Sirve de sustento, la tesis de jurisprudencia **25/2010**,<sup>1</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 QUE MOTIVAN LA DENUNCIA Y PRUEBAS.** Como se anunció, el partido político quejoso aduce que el contenido del promocional denominado ***Inseguridad***, con folios RA00244-17 y RV00259-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, pautados por el Partido Revolucionario Institucional para su difusión en el Estado de México, es calumnioso dado que se

---

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

sustenta en hechos falsos, lo que, en su concepto, vulnera la normativa constitucional y legal en materia electoral.

## PRUEBAS

### A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

- **Documental pública.** Consistente en la certificación que se lleve a cabo de la página de internet identificada como "*pautas. lfe.org.mx/index\_com.html*".
- **Documental pública.** Consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos sobre los canales de televisión donde se difundió el promocional motivo de queja, los horarios, duración y fechas en que se transmitió y el número total de reproducciones en televisión.
- **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y**
- **La instrumental de actuaciones.**

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

- **Acta circunstanciada** instrumentada el diecinueve de marzo de dos mil diecisiete, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató, esencialmente, que el promocional motivo de denuncia, en su versión de radio y televisión, fue pautado por el partido político denunciado, como parte de su prerrogativa a tiempo de radio y televisión, para el periodo de intercampaña, correspondiente al proceso electoral local dos mil dieciséis-dos mil diecisiete (2016-2017), en el Estado de México.
- Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

De la cual se advierte lo siguiente:



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



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 19/03/2017 al 19/03/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 19/03/2017 11:45:08

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00244-17	Inseguridad	MEXICO	INTERCAMPAÑA	16/03/2017	25/03/2017
2	PRI	RV00259-17	Inseguridad	MEXICO	INTERCAMPAÑA	16/03/2017	25/03/2017

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

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

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

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- ✓ El promocional **Inseguridad**, con folios RA00244-17 y RV00259-17, en su versión de radio y televisión, respectivamente, fue pautado por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, correspondiente al periodo de intercampaña del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de México.
- ✓ El citado promocional, en su versión de radio y televisión, inició su vigencia el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, y la fecha de la finalización de su difusión es el veinticinco 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 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/73/2017

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>2</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.

---

<sup>2</sup> [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.<sup>3</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.

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.

---

<sup>3</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.

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, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

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

También el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, indica que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

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

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP482/2011, así como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador clasificado con la clave SUP-REP-67/2015, consideró que uno de los elementos de la calumnia<sup>4</sup> es que la propaganda político o electoral, emplee expresiones que, en sí mismas, atribuyan a alguien palabras, actos o intenciones deshonorables, o le imputen un

---

<sup>4</sup> Criterio que también ha sido asumido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-17/2015.

delito, ya sea por referencia directa o indirecta, sin que tales conductas sean demostradas.

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

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/73/2017

*Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes*

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

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

Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior, en términos de lo sostenido por nuestro más Alto Tribunal en la tesis de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.*<sup>5</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

---

<sup>5</sup> 1a. XLVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 674

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>6</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:

***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.**

---

<sup>6</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)

*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>7</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>8</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>7</sup> Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=36932>

<sup>8</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 ESTRICTAS 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.

#### **IV. Acceso de los partidos políticos a radio y televisión**

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, del citado precepto constitucional, prevé que, en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará el

tiempo que corresponda al Estado, en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad federativa 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.


Los artículos 159, párrafos 1 y 2, y 175, párrafo 1, 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, en tanto que, en las entidades federativas cuya jornada electoral no sea concurrente con el proceso electoral federal, el Instituto administrará el tiempo que corresponda al Estado, en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, caso en el cual, los cuarenta y ocho minutos de que disponga el Instituto, se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.



Por su parte, el artículo 12, párrafo décimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, prevé que los partidos políticos tienen derecho de acceder a radio y televisión, en términos de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **CASO CONCRETO**




El contenido del promocional motivo de denuncia, identificado con los folios **RV00259-17 y RA00244-17**, en su versión de televisión y radio, respectivamente, intitulado ***Inseguridad***, es el siguiente:

Versión televisión

Imágenes representativas	Descripción de contenido
 <p><b>La Jornada</b></p> <p>INICIO POLITICA ECONOMÍA MUNDO ESTADOS CAPITAL SOCIEDAD CIENCIAS CULTURA</p> <h2>Al grito de "no más secuestros", protestan en Naucalpan</h2> <p>Naucalpan. Más decenas de habitantes vestidos de blanco se manifestaron sobre la avenida Lomas Verdes, a la altura la glorieta de Terrazas, para exigir a las autoridades más seguridad, que no haya más secuestros, y deploraron el crimen de la estudiante Karen Rebeca Espinoza de los Monteros, encontrada muerta dentro de una maleta el pasado 25 de septiembre.</p> <p>"No más secuestros!", "No queremos vivir con miedo!", "Edgar Olvera, ¿dónde está tú Ciudad Segura?", "Eruviel, seguridad", son algunas de las consignas que emiten al menos 500 vecinos de fraccionamientos residenciales, colonias y pueblos de Naucalpan.</p> <p>Luego de que el domingo 25 de septiembre los cadáveres de Karen Rebeca y Adriana Hernández Sánchez, de 19 y 52 años de edad, fueron encontrados dentro de maletas en una casa de la</p>	<p>En la imagen aparece una nota del periódico <b>La Jornada</b>, con el encabezado: <b>Al grito de "no más secuestros", protestan en Naucalpan.</b> Desprendiéndose el siguiente contenido: <b>Naucalpan. Méx. Decenas de habitantes vestidos de blanco se manifestaron sobre la avenida Lomas Verdes, a la altura la glorieta de Terrazas, para exigir a las autoridades más seguridad, que no haya más secuestros, y deploraron el crimen de la estudiante Karen Rebeca Espinoza de los Monteros, encontrada muerta dentro de una maleta el pasado 25 de septiembre.</b></p> <p><b>"! No más secuestros!", "!No queremos vivir con miedo!", " Edgar Olvera, ¿dónde está tú Ciudad Segura?", "!Eruviel, seguridad", son algunas de las consignas que emiten al menos 500 vecinos de fraccionamientos residenciales, colonias y pueblos de Naucalpan.</b></p> <p><b>Luego de que el domingo 25 de septiembre los cadáveres de Karen Rebeca y Adriana Hernández Sánchez, de 19 y 52 años de edad, fueron encontrados dentro de maletas en una casa de la...</b></p> <p><b>Voz de mujer:</b> Naucalpan es un nido de inseguridad.</p>



Imágenes representativas	Descripción de contenido
 <p><b>EL UNIVERSAL</b> INICIO / METROPOLI / EDOMEX / PREOCUPA A EMPRESARIOS INSEGURIDAD</p> <p><b>Preocupa a empresarios inseguridad y extorsión en Naucalpan</b></p> <p>El comisionado de Seguridad Ciudadana del Edomex, Eduardo Valiente, se comprometió a bajar el índice delictivo en un par de meses con la firma del Mando Único</p> <p>26/10/2016   14:30   <b>Naucalpan es un nido de inseguridad.</b></p> <p>FACEBOOK: "Estamos más preocupados en protegernos ante la"</p>	<p>Posteriormente se aprecia una imagen con la nota del Diario <i>El Universal</i>, de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, con el siguiente encabezado <i>Preocupa a empresarios inseguridad y extorsión en Naucalpan. El comisionado de Seguridad Ciudadana del Edomex, Eduardo Valiente, se comprometió a bajar el índice delictivo en un par de meses con la firma del Mando Único.</i></p>
 <p>RadioFórmula 03 de Octubre, 2016</p> <p><b>Protestan por inseguridad en Naucalpan tras asesinato de mujeres.</b></p> <p>Vestidos de blanco y portando globos blancos y pancartas, vecinos de Lomas Verdes, en Naucalpan, Estado de México, se manifestaron esta mañana para exigir que se refuerce la inseguridad en este municipio.</p> <p>Lo anterior, tras el asesinato de la joven Karen Pascual Espinoza de los Montes de 19 años y de Adriana Hernández de 52 años, quienes fueron en <b>Naucalpan es un nido de inseguridad.</b> e Naucalpan, el pasado 25 de septiembre.</p> <p>La convocatoria surgió a raíz del asesinato de la joven de 19 años y a la manifestación acudieron amistades, compañeras</p>	<p>Al tiempo que habla, se visualiza en la pantalla el logo y nombre de Radio Fórmula, la fecha 3 de octubre de 2016 y el encabezado de la nota Protesta por inseguridad en Naucalpan tras asesinato de mujeres.</p>
 <p>El año pasado,</p>	<p>Aparece en la pantalla, la imagen de una avenida con varios carros, espectaculares y unas torres en color blanco y café. Al tiempo que habla una mujer y dice:</p> <p>“El año pasado los secuestros crecieron 260%, las extorsiones 200% y los asesinatos 16 %. La gente tiene miedo de la policía municipal y está harta de las fiestas de disfraces del alcalde panista. La gente de Naucalpan ya no quiere vivir en peligro...</p>

Imágenes representativas	Descripción de contenido
<p>↑ 260% SECUESTROS los secuestros crecieron 260%.</p> <p>↑ 260% SECUESTROS ↑ 200% EXTORSIONES las extorsiones 200%.</p> <p>↑ 260% SECUESTROS ↑ 200% EXTORSIONES ↑ 16% ASESINATOS y los asesinatos 16%.</p>	

Imágenes representativas	Descripción de contenido
 <p data-bbox="410 730 695 751">La gente tiene miedo de la policía municipal,</p>  <p data-bbox="410 1136 695 1157">La gente tiene miedo de la policía municipal,</p>  <p data-bbox="427 1539 678 1581">y está harta de las fiestas de disfraces del alcalde panista.</p>	



Imágenes representativas	Descripción de contenido
 <p>La gente de Naucalpan ya no quiere vivir en peligro.</p>	
 <p>SDPnoticias.com NACIONAL INTERNACIONAL COLUMNAS DEPORTES ECONOMÍA SORPRENDENTE TECH GEEK ESTILO DE VIDA</p> <h2>Denuncian secuestro de otra universitaria en Naucalpan.</h2> <p>Tras seis días c... Pero el PAN no puede ayudarlo... ecida, el pasado 28 de septiembre fue encontrado el cadáver de la joven Karen Esquivel.</p>	<p>Acto seguido, se desprende una nota del periódico SDPnoticias.com, al parecer en su versión digital cuyo encabezado de viernes catorce de octubre de dos mil dieciséis, que refiere: <b>Denuncian secuestro de otra universitaria en Naucalpan.</b></p>
 <p>Político.mx 03 de Octubre, 2016 POLÍTICAS NUESTRAS PLUMAS MINUTA POLÍTICA CENTRAL ELECTORAL HORARIOS VIDEOS</p> <h2>10% de policías tiene nexos con delincuentes: Alcalde de Naucalpan</h2> <p>El presidente municipal de Naucalpan, Estado de México, Edgar Olvera, reveló que el 10% de la policía tiene nexos con la delincuencia. El alcalde afirmó que no pueden despedir a los malos elementos, porque no tienen dinero para liquidarlos. Al respecto de las desapariciones, secuestros y homicidios como el de la joven Karen Rebeca Esquivel Espinosa, Edgar Olvera dijo que esos son temas que competen a la... Pero el PAN no puede ayudarlo. por la ola de violencia en Naucalpan, el presidente municipal... responsabilidad compartida con el gobierno de Eruviel Ávila, pero ya trabaja en una estrategia para disminuir la incidencia delictiva.</p>	<p><b>10% de policías tiene nexos con delincuentes: Alcalde de Naucalpan</b></p> <p><b>El presidente municipal de Naucalpan, Estado de México, Edgar (sic) Olvera, reveló que el 10% de la policía tiene nexos con la delincuencia. El alcalde afirmó que no pueden despedir a los malos elementos, porque no tienen dinero para liquidarlos. Al respecto de las desapariciones, secuestros y homicidios como el de la joven Karen Rebeca Esquivel Espinosa, Edgar Olvera dijo que esos son temas que competen...</b></p> <p>Al momento que se escucha una voz de mujer que dice: <b>pero el PAN no puede ayudarlo.</b></p>

Imágenes representativas	Descripción de contenido
	<p>Consecuentemente, se observa una noticia del periódico <b>Excelsior</b>, con título: Acusan a policías de Naucalpan de extorsionar a comerciantes. Llegan a pedir hasta mil pesos semanales a establecimientos por seguridad, agentes denunciaron que algunos de sus jefes le piden 'cuota' para sus gastos personales.</p>
	<p>En la parte final aparece la imagen del logo del Partido Revolucionario Institucional, y la frase Estado de México.</p> <p>A la vez que se escucha una voz en off mujer: PRI, Estado de México.</p>

Versión radio

**Voz de mujer:** Naucalpan es un nido de inseguridad. El año pasado los secuestros crecieron 260%, las extorsiones 200% y los asesinatos 16%. La gente tiene miedo de la policía municipal y está harta de las fiestas de disfraces del alcalde panista. La gente de Naucalpan ya no quiere vivir en peligro, pero el PAN no puede ayudarlo.

Voz en off mujer: PRI, Estado de México

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

1. El promocional motivo de denuncia, presenta aparentemente diversas notas periodísticas relacionadas con el tema de seguridad en el Municipio de Naucalpan.

2. En el particular, se citan diversos medios de comunicación como son: La Jornada<sup>9</sup>, El Universal<sup>10</sup>, Radio Fórmula<sup>11</sup>, SDP Noticias<sup>12</sup>, Político.mx<sup>13</sup> y Excelsior<sup>14</sup>, cuyas notas periodísticas tienen relación con secuestros, extorsiones, homicidios y corrupción de policías, en ese municipio.

3. Asimismo, se proporcionan algunas cifras o porcentajes con relación a esos delitos.

Sentado lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta **IMPROCEDENTE**, toda vez que el material objeto de denuncia no contienen frases, imágenes o datos que constituyan la imputación de hechos o delitos falsos, sino únicamente la referencia y crítica sobre temas de seguridad pública lo cual está amparado en la libertad de expresión en el marco del debate político propio de los regímenes democráticos, como se explica a continuación.

En primer lugar, desde un enfoque preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que el mensaje se dirige a evidenciar que el Municipio de Naucalpan tiene problemas de inseguridad, en razón de que existe un incremento en la comisión de delitos como son: privación ilegal de la libertad, homicidio, extorsión y corrupción de la policía.

Al respecto, 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, con base en la publicación de diversas notas periodísticas, sin que ello implique que en ellas se difundan hechos falsos.

En efecto, el contenido del promocional que motivó la queja, está encaminado a establecer la posición ideológica del Partido Revolucionario Institucional, en un ejercicio de libertad de expresión, de crítica fuerte, vehemente y vigorosa, al gobierno de dicha localidad, sobre un tema que es de interés público, aunado a que forma parte del debate democrático.

En este sentido, la direccionalidad de su discurso está encaminada a plantear un debate a partir de sus posiciones e ideología particular respecto de asignaturas de

<sup>9</sup> Visible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/10/03/al-grito-de-no-mas-secuestros-protestan-en-naucalpan>

<sup>10</sup> Visible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2016/10/26/preocupa-empresarios-inseguridad-y-extorsion-en-naucalpan>

<sup>11</sup> Visible es <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=630354&idFC=2016>

<sup>12</sup> Visible en <http://www.sdpnoticias.com/local/edomex/2016/10/14/denuncian-secuestro-de-otra-universitaria-en-naucalpan>

<sup>13</sup> Visible en <http://politico.mx/minuta-politica/item/19130-10-de-policias-tiene-nexos-con-delincuentes-alcalde-de-naucalpan>

<sup>14</sup> Visible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/01/02/1137369>

interés general para una sociedad democrática, como lo es la seguridad, cuestión que no encuadra dentro de la hipótesis legal de calumnia al no advertirse, desde una perspectiva preliminar, que se atribuyan hechos o delitos falsos.

Por lo anterior, las expresiones pueden contener un mensaje constitucionalmente protegido, por hacer referencia a temas de interés general materia de debate o deliberación pública, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, resulta lícito en la etapa de intercampaña que actualmente se desarrolla en dicha entidad federativa.

En tal virtud, se subraya, el mensaje aborda temas de interés general para la ciudadanía que son relevantes principalmente para los habitantes del Estado de México y, en particular, de quienes radican en el Municipio de Naucalpan, dado que se tratan temas importantes como es la seguridad de las personas que desarrollan sus actividades en ese ámbito territorial, sin que se aprecie, se insiste, la imputación de hechos o delitos falsos, sino planteamientos, críticas y referencias estadísticas que, desde la perspectiva del emisor, son relevantes para evidenciar problemas de inseguridad en un municipio, lo cual, en principio y desde una óptica preliminar, están amparados en la libertad de expresión.

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

Por tanto, bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones de crítica respecto a la situación que prevalece en el Estado de México, en particular en el Municipio de Naucalpan, pueden ser consideradas como un mensaje abierto a la ciudadanía en cuanto a la posición del partido político denunciado en temas de inseguridad, corrupción e impunidad, sin que de manera preliminar se advierta que existe calumnia en contra del Partido Acción Nacional, sino que esas expresiones están amparadas bajo el derecho fundamental de libertad de expresión, en el marco del debate democrático que en todo proceso de elección puede darse en ejercicio del derecho de libertad de expresión y libre manifestación de ideas.

No pasa desapercibido para esta autoridad, que el quejoso argumenta que las supuestas notas periodísticas que aparecen en el citado promocional, no corresponden a la realidad, en razón de que se utilizan imágenes 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/73/2017

imagen del Partido Acción Nacional y de los gobernantes que en su oportunidad fueron postulados por ese instituto político.

En consideración de este órgano colegiado, el análisis sobre la veracidad o no del contenido que se advierte de las notas periodísticas que aparecen en el promocional motivo de queja, corresponde a la resolución del fondo del asunto y no al momento de dictar la resolución sobre la medida cautelar. Sin que lo anterior obste para señalar que en varias de las inserciones del promocional pautado para televisión, se advierte la fecha de emisión de algunos de los periódicos.

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 identificado con el folio **RV00259-17**, intitulado ***Inseguridad*** [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.

#### 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 ***Inseguridad***, con folios **RV00259-17 y RA00244-17**, en sus versiones de televisión y radio, respectivamente, en términos de los argumentos del considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

**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 tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de marzo 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**