

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016, POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DE MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA.

Ciudad de México, a 10 de marzo de dos mil 2016.

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

I. DENUNCIA.¹ El ocho de marzo del año en curso, el representante suplente de Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este instituto, queja por hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, atribuibles a Miguel Ángel Yunes Linares, Precandidato a Gobernador del estado de Veracruz por el Partido Acción Nacional, y dicho instituto político.

II. ACUERDO DE ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.² El mismo día, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto acordó admitir la queja, reservando el emplazamiento hasta en tanto se desahogaran las diligencias de investigación previas, asignándole el número de expediente citado al rubro.

III. RECEPCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA. El nueve de marzo del año en curso se recibió:

¹ Visible a fojas 01 a 17.

² Visible a fojas 18 a 32.

Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016

A. Oficio INE/DEPPP/DE/DAI/1082/2016³, signado por el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de Partidos Políticos de este Instituto, por el que se tuvo por desahogado el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

B. Oficio RPAN2-0053/2016⁴, signado por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional, mediante el cual desahoga el requerimiento de información formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

IV. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El nueve de marzo del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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. Lo anterior, conforme a 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; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

Los hechos denunciados versan sobre la posible violación a lo estipulado en la Base III, Apartado C, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados

³ Visible a fojas 42 a 45.

⁴ Visible a fojas 46 a 96.

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

Unidos Mexicanos por la difusión en radio y televisión de propaganda presuntamente calumniosa.

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, siendo la autoridad competente para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión, siempre que se den las siguientes violaciones:

a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo.

b) A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.

*c) Tratándose de propaganda política o electoral que contenga **expresiones que calumnien a las personas**, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.*

d) Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipio, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 25/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁵ cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

⁵ Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

(Énfasis añadido)

Por lo anterior, este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Los hechos denunciados se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- La transgresión a la normatividad electoral por parte de Miguel Ángel Yunes Linares, precandidato a la gubernatura de esa entidad federativa por el Partido Acción Nacional, así como de dicho instituto político, derivado de la supuesta difusión del promocional intitulado *Radio May*, identificado con el número de folio RA00319-16 [versión radio], pautado como parte de las prerrogativas a que tiene acceso el Partido Acción Nacional, mediante el cual se difunde propaganda que supuestamente calumnia al Partido

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

Revolucionario Institucional y a Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del estado de Veracruz.

- La *culpa in vigilando* por parte del Partido Acción Nacional, ya que es obligación de dicho instituto político cerciorarse que sus militantes se conduzcan dentro de los cauces legales y ajustar sus conductas conforme a los principios del Estado democrático y conforme a la normatividad electoral correspondiente.
- Derivado de la difusión del promocional denunciado, se han realizado actos anticipados de campaña por parte de Miguel Ángel Yunes Linares, precandidato a la gubernatura de Veracruz por el Partido Acción Nacional, así como del citado instituto político, con la finalidad de posicionar su imagen en el presente proceso electoral local en la entidad federativa en cita.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

- I. Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/1082/2016** signado por el Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde manifiesta lo siguiente:

Al respecto le informo que el promocional identificado con el número de folio RA00319-16 “Radio May”, pautado por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la precampaña local en el estado de Veracruz, se encuentra vigente, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PAN	RA00319-16	Radio May	06/03/2016	13/03/2016	PAN/CRT/112/0216	N/A

Adjunto al presente encontrara, copia simple del escrito con el que se solicitó la difusión y del promocional señalado.

Por último, respecto del reporte de monitoreo solicitado, le informo que una vez concluidos los ciclos de validación respectivos, se entregará en alcance al presente.

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y anexos que acompañan tienen el carácter de **documentales públicas cuyo valor probatorio es pleno** al haber sido emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradicho por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de la existencia y contenido de los mismos.

II. Oficio R PAN2-0053/2016 firmado por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional, por el que informa:

“(…)

Por lo cual procedo a manifestar lo siguiente:

I. Al inciso marcado como a) y b) que en fecha 30 de enero de 2016, se publicó la invitación a la Ciudadanía en general y los militantes del Partido Acción Nacional a participar en el proceso de selección vía designación para la elección DE LA CANDIDATURA AL CARGO DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE VERACRUZ, CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO LOCAL 2015-2016 consultable en los estrados electrónicos del Partido Acción Nacional <https://www.pan.org.mx/estrados-electronicos/> por medio de la PROVIDENCIA EMITIDA POR EL PRESIDENTE NACIONAL, POR LA QUE SE AUTORIZA LA EMISIÓN DE LA INVITACIÓN DIRIGIDA A TODOS LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y A LOS CIUDADANOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ, A PARTICIPAR EN EL PROCESO INTERNO DE DESIGNACIÓN DEL CANDIDATO AL CARGO DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, QUE REGISTRARÁ EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016 EN EL ESTADO DE VERACRUZ, de acuerdo a la información contenida en el documento identificado como SG/18/2016. Consultable en la liga http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2015/12/CPN_SG_154/2016/01/INVITACION-GOBERNADOR-VERACRUZ-UV-FINAL.pdf.

Cabe destacar que en dicha convocatoria se establece lo siguiente:

Previsiones Generales:

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

1. *Los aspirantes, inscritos en el proceso de designación, que cumplan con los requisitos de la presente invitación, no podrán conducirse contraviniendo alguna disposición legal en materia electoral aplicable.*
2. *La aprobación de los registros de los aspirantes deberá realizarse más tardar dentro de las 48 horas posteriores a la conclusión del registro de los aspirantes.*
3. *Los aspirantes que se registren en el proceso de designación a que se refiere esta invitación, cuyo registro sea declarado como procedente podrán realizar actividades de precampaña a partir del 7 de febrero, la cual finalizará el día 13 de marzo de 2016 de conformidad con el calendario publicado por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.*

Disposiciones Generales

En su punto 3 último párrafo establece lo siguiente:

El Comité Ejecutivo Nacional celebrará una encuesta como mecanismo para conocer las preferencias de la ciudadanía y de los militantes del Partido sin que, sea un elemento único o determinante. La encuesta por muestreo se realizará los días 12 y 13 de marzo de 2016, consistirá en un cuestionario impreso con metodología propuesta por encuestadora reconocida, para conocer el posicionamiento y aceptación de los aspirantes previamente registrados a efecto de obtener la candidatura al cargo de Gobernador en el Estado de Veracruz.

III. Al inciso marcado como c) el órgano de decisión competente para la designación de Candidatos del Partido Acción Nacional, lo es la Comisión Permanente Nacional del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional conforme a lo dispuesto en el Capítulo III, denominado, de la Designación del Candidato a Gobernador, contenido en la invitación a participar en el proceso interno de designación del candidato al cargo de Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, que registrará el Partido Acción Nacional con motivo del proceso electoral local 2015-2016 del Estado de Veracruz.

(...)"

El escrito de respuesta del Partido Acción Nacional tiene el carácter de **documental privada**, cuyo valor probatorio abierto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

- De la información y testigos de grabación proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se acredita la existencia y difusión del promocional denominado **Radio May**, identificado con la clave **RA00319-16**.
- De acuerdo con la información otorgada por la citada Dirección, se advierte que el promocional denunciado fueron pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para el proceso electoral local en el estado de Veracruz, en la etapa de precampaña de esa entidad.
- Del oficio de respuesta del Partido Acción Nacional se advierte que en el método para seleccionar al candidato a la gubernatura de Veracruz por dicho instituto político, se realizará una encuesta a la ciudadanía en general y militantes de ese partido, que será tomada en cuenta para la elección de candidato.

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR

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

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias

para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

c) La irreparabilidad de la afectación.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia 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, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado 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.

Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016

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

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

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, 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

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. *Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁶*

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter

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

electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

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.***⁷

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

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

Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016

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.⁸

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

⁸ 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.

Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016

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

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

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

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

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

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

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad

tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

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

Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016

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 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 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

(...)

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

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.*⁹

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

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

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 34¹⁰, 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*

¹⁰ Localizable en: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

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

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

(Énfasis añadido)

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

De este modo, el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática, engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas; y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre las personas, por lo que no se debe garantizar 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.

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

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*”¹¹. 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.

Realizadas las precisiones anteriores, se procede a analizar el promocional denunciado:

Radio May (RA00319-16)

Voz masculina: *Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción provocadas por Duarte y el PRI, pero les aplicaremos la ley, pagarán lo que deben y devolverán lo que se robaron, eso es lo justo.*

Soy Miguel Ángel Yunes y como tú, yo también sueño con un Veracruz diferente para todos, con seguridad, empleo, pero sobre todo sueño con rescatar el orgullo y la grandeza de nuestro estado. ¡Hagámoslo ya!

Voz en off: *Miguel Ángel Yunes, Precandidato.*

Voz en off: *Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la Comisión Permanente del Partido Acción Nacional*

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

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

De lo transcrito, se advierte que el precandidato a la gubernatura de Veracruz por el Partido Acción Nacional, Miguel Ángel Yunes Linares, expone su opinión respecto de la situación que vive el estado de Veracruz al decir *“Veracruz está secuestrado por la violencia y la corrupción, provocadas por Duarte y el PRI”*.

Al respecto, es un hecho público y notorio que Javier Duarte de Ochoa es el actual Gobernador del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y que es militante del Partido Revolucionario Institucional, por lo que la expresión *“provocadas por Duarte y el PRI”*, refiere al actual Gobernador de esa entidad federativa y al partido político del que emanó dicho gobierno.

De este posicionamiento se considera que Miguel Ángel Yunes Linares, en su calidad de precandidato a la gubernatura del estado de Veracruz por el Partido Acción Nacional, expresa su opinión respecto de la situación de seguridad y el manejo de la administración pública actual en Veracruz, mismo que está a cargo de Javier Duarte de Ochoa, funcionario público emanado el Partido Revolucionario Institucional.

Acto seguido, refiere *“pero les aplicaremos la ley, pagarán lo que deben y devolverán lo que se robaron, eso es lo justo”*. De esta frase se advierte que expone las acciones que pretende realizar y por las que solicita el apoyo para ser candidato por el Partido Acción Nacional a la gubernatura de Veracruz.

En este sentido, válidamente podría concluirse que la finalidad perseguida con la difusión del promocional denunciado, consiste en hacer una crítica entorno a la situación que a su parecer, vive esa entidad, sin que se advierta la intención de calumniar al Gobernador del referido estado o al instituto político del que emanó.

Así, en principio, quienes tiene la calidad de servidores públicos, como es el caso de Javier Duarte de Ochoa, están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública, en algunos casos dura y vehemente, en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que le son inherentes, como es la seguridad y le manejo de la administración pública.

Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada, además de que en el orden jurídico nacional, se inserta la réplica como posibilidad jurídica de responder o desmentir una imputación falsa.

En efecto, la Sala Superior ha determinado que en la emisión de promocionales de esta índole (político- electoral), se debe considerar que los límites de la crítica son más amplios con respecto a temas como la política, asuntos de interés social y cuestiones gubernamentales, ya que éstas deben sujetarse al examen riguroso de la opinión pública, atendiendo a que la tolerancia en el ejercicio de la libertad de expresión abarca una realidad sensible.

En este sentido, en el promocional denunciado, bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que Miguel Ángel Yunes Linares, precandidato a la gubernatura de Veracruz por el Partido Acción Nacional, realiza una crítica aguda, severa y rígida tanto al Gobernador del estado de Veracruz, como al partido del cual emana, respecto de un aspecto que está en el debate público, en tanto importa a la sociedad el comportamiento político de los funcionarios emanados de procesos comiciales, como el punto referente de los problemas que, según el spot en cuestión, ha provocado el actual gobierno veracruzano.

Por lo que se considera que el promocional denunciado, representa la opinión crítica y aguda de quien lo emite, sin configurar calumnia, por no reunir los elementos sustanciales de esa figura, porque aunque implica una crítica dura contra el Gobernador y su partido, el ámbito de protección, como se mencionó antes, disminuye respecto a asuntos de interés público, al estar sujetos a un mayor margen de apertura a la detracción y a la opinión pública.

En la misma línea, la Sala Superior dentro del expediente SUP-REP-25/2016, determinó que la utilización de la expresión “*devolverán lo que han robado*” debe analizarse en el contexto e integridad de los promocionales, en los cuales se alude que el actual gobierno veracruzano ha provocado, en la visión del emisor del

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

mensaje, corrupción e inseguridad y que el partido del cual emana sólo continuará ambas situaciones, por lo que la expresión en cuestión no es utilizada para imputar algún delito a alguien en específico, sino como una locución coloquial en el sentido de que como parte de las propuestas del emisor del mensaje se acabará con la corrupción y se restaurará la seguridad de los veracruzanos.

Similar criterio se sostuvo en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-13/2016 dictado el veinte de febrero del año en curso, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial por sentencia recaída en el expediente SUP-REP-25/2016 del veinticinco de febrero del presente año, en el que se analizó un promocional de contenido muy similar al ahora bajo estudio, como se advierte a continuación:

PROMOCIONAL MAY 2 RV00128-16		Radio May (RA00319-16)
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO	AUDIO
	<p><u>Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron Duarte y el PRI que son lo mismo.</u></p> <p>Somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo, si los sacamos, habrá seguridad y empleo.</p> <p><u>Les aplicaremos la ley y devolverán lo robado, eso es lo justo, yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al Gobierno,</u></p> <p>Soy Miguel Ángel Yunes, para eso quiero ser candidato a gobernador, hagámoslo ya, ya, ya.</p>	<p>Voz masculina: <u>Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción provocadas por Duarte y el PRI.</u></p> <p><u>Pero les aplicaremos la ley, pagarán lo que deben y devolverán lo que se robaron, eso es lo justo.</u></p> <p>Soy Miguel Ángel Yunes y como tú, yo también sueño con un Veracruz diferente para todos, con seguridad, empleo, pero sobre todo sueño con rescatar el orgullo y la grandeza de</p>

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

	<p><i>Durante todo el promocional en la parte inferior se aprecia, lo siguiente: MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</i></p>	<p><i>nuestro estado. ¡Hagámoslo ya!</i></p> <p>Voz en off: Miguel Ángel Yunes, Precandidato.</p> <p>Voz en off: Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la Comisión Permanente del Partido Acción Nacional</p>
--	--	--

Ahora bien, del contenido del promocional denominado **May 2 (RV00128-16)**, analizado tanto por esta Comisión como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se advierten las siguientes expresiones:

- **Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción**, a esto nos llevaron **Duarte y el PRI** que son lo mismo.
- *Somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos.*
- *Sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo.*
- *Si los sacamos, habrá **seguridad y empleo.***
- **Les aplicaremos la ley y devolverán lo robado, eso es lo justo.**
- *Yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al Gobierno.*
- **Soy Miguel Ángel Yunes**, para eso quiero ser candidato a gobernador.
- *Hagámoslo ya, ya, ya.*
- **Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la Comisión Permanente del Partido Acción Nacional.**

Por su parte, del contenido del promocional denominado **Radio May (RA00319-16)**, se desprende lo siguiente:

- **Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción** provocadas por **Duarte y el PRI.**
- Pero **les aplicaremos la ley**, pagarán lo que deben.
- Y **devolverán lo que se robaron, eso es lo justo.**

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

- ***Soy Miguel Ángel Yunes y como tú, yo también sueño con un Veracruz diferente para todos.***
- ***Con seguridad, empleo, pero sobre todo sueño con rescatar el orgullo y la grandeza de nuestro estado.***
- ***¡Hagámoslo ya!***
- ***Miguel Ángel Yunes, Precandidato (Voz en off).***
- ***Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la Comisión Permanente del Partido Acción Nacional (Voz en off).***

En efecto, esta autoridad administrativa electoral advierte que en ambos promocionales, es decir, el sancionado por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-25/2016 y el que corresponde al presente expediente, se utilizan frases como: **“Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción”**, se infiere que dicha situación fue provocada por **“Duarte y el PRI”**, de igual modo, en ambos se alude a **“les aplicaremos la ley”** y **“devolverán lo robado-lo que se robaron”**, agregando al efecto, **“eso es lo justo”**.

En ambos instrumentos, se identifica al emisor de los mismos, esto es, **“Miguel Ángel Yunes”**, así como, los destinatarios del mensaje, es decir, los militantes, simpatizantes y miembros de la Comisión Permanente del Partido Acción Nacional.

Es por lo anterior, que esta autoridad electoral considera que el promocional materia de controversia en el presente asunto, guarda similitud con el diverso material objeto de *litis* en el expediente número ACQyD-INE-13/2016 resuelto el veinte de febrero del año en curso por esta Comisión de Quejas y Denuncias, el cual, fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial por sentencia recaída en el expediente SUP-REP-25/2016 del veinticinco de febrero del presente año, ya que del contenido de los mismos, se desprende que las frases empleadas son en esencia idénticas o similares.

Al respecto, se destaca que el máximo tribunal en la materia determinó que al apreciarse el contexto integral del mensaje, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de una crítica aguda, severa y rígida tanto al Gobernador del estado de Veracruz, como al partido del cual emana dicho gobierno, sin que configure calumnia, por no reunir los elementos sustanciales de esa figura, incluso, la

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

expresión “Devolverán lo que han robado”, no es utilizada para imputar algún delito a alguien en específico, sino como una locución coloquial en el sentido de que como parte de las propuestas del emisor del mensaje se acabará con la corrupción y se restaurará la seguridad de los veracruzanos.

En este sentido, no le asiste la razón al quejoso respecto de que la finalidad del promocional es la de posicionarse frente al electorado al calumniar al Partido Revolucionario Institucional y a Javier Duarte de Ochoa, lo que a la postre podría constituir un acto anticipado de campaña en el proceso electoral local en el estado de Veracruz, pues de conformidad con lo antes argumentado, las expresiones contenidas en el spot denunciado están amparadas por la libertad de expresión y por tanto, no pueden ser consideradas, en apariencia del buen derecho, como calumniosas.

En efecto, del análisis del spot denunciado, no se advierte la intención del denunciado de posicionarse indebidamente desalentando el voto contra alguna opción política determinada, como lo expresa el quejoso, pues el contenido del mismo versa sobre apreciaciones subjetivas realizadas por Miguel Ángel Yunes Linares de la situación que vive el estado de Veracruz, sin que, como ya se argumentó en líneas anteriores, se considere calumnioso el mensaje que emite.

Por otra parte, el partido quejoso refiere que el promocional denunciado no cumple con la normatividad en la materia puesto que no está dirigido solamente al órgano decisor del proceso interno, sino también a los “simpatizantes” de dicho instituto político.

Al respecto, esta autoridad electoral nacional considera que el promocional cumple con la normatividad al señalar que está dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la Comisión Permanente del Partido Acción Nacional, y señalar la calidad de Precandidato a Gobernador de Veracruz de Miguel Ángel Yunes Linares.

Lo anterior es así, pues de acuerdo a la información que obra en autos, dentro de la invitación formulada por el Partido Acción Nacional para el registro de precandidatos al puesto de Gobernador del estado de Veracruz, establece que el método de selección del candidato será el siguiente:

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

“(...)

3. *Para la designación de la candidatura al cargo de Gobernador en el Estado de Veracruz, la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional valorará:*

- I- *Cumplir con los requisitos de elegibilidad contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz; y lo dispuesto por el código 577 Electoral para el Estado de Veracruz.*
- II- *Tratándose de militantes, no podrán participar quienes se encuentren suspendidos o inhabilitados de sus derechos partidistas, en términos de lo dispuesto por el numeral 128 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional.*
- III- *Expediente de registro y documentación entregada en tiempo y forma ante la Secretaría General del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Veracruz, o bien, ante la Comisión Organizadora Electoral con sede en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.*

Para tal efecto, la entrega y registro de la documentación se realizará en la Secretaría General del Comité Directivo Estatal, a partir del día 30 de enero al 4 de febrero de 2016, en horario de 10:00 horas a 19:00 horas, en las instalaciones del Comité Directivo Estatal del partido Acción Nacional en el Estado de Veracruz, ubicadas en la Calle Manuel Gutiérrez Zamora No. 56, Colonia Centro, Xalapa, Veracruz, Código Postal 91000, previa cita agendada al teléfono (228) 8186995, extensión 68135; o bien, en las instalaciones de la Comisión Organizadora Nacional Electoral, ubicada en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, ubicadas en Avenida Coyoacán 1546, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez, C. P. 0310, México, Distrito Federal, previa cita agendada al teléfono 5200 4000, extensión 3392.

- IV- *La entrevista que se realizará a los precandidatos a Gobernador, será efectuada por los integrantes que la Comisión Permanente*

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

Nacional del Partido Acción Nacional o por quien esta designe para tal efecto.

Al momento en que el aspirante realice su registro, y una vez cumplidos los requisitos y documentos indicados en el Capítulo II de la presente invitación, la Comisión Organizadora Electoral asignará al aspirante, día y hora a efecto de que comparezca al desahogo de la entrevista indicada; siempre y cuando resulte procedente la aprobación de su registro como precandidato.

Las entrevistas a los interesados que se registraron en tiempo y forma, se desarrollarán el día 10 de marzo de 2016, en las Instalaciones del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, ubicado en Avenida Coyoacán 1546, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez, C. P. 0310, México, Distrito Federal.

El Comité Ejecutivo Nacional celebrará una encuesta como mecanismo para conocer las preferencias de la ciudadanía y de los militantes del Partido, sin que sea un elemento único o determinante. La encuesta por muestreo se realizará los días 12 y 13 de marzo de 2016, consistirá en un cuestionario impreso con metodología propuesta por encuestadora reconocida, para conocer el posicionamiento y aceptación de los aspirantes previamente registrados a efecto de obtener la candidatura al cargo de Gobernador en el Estado de Veracruz.

(...)"

En este sentido, se advierte que como parte del proceso de elección del candidato a la gubernatura del estado de Veracruz, el Comité Ejecutivo Nacional realizará una encuesta a la ciudadanía y militantes de dicho instituto político, a efecto de conocer sus preferencias.

Por lo anterior, en apariencia del buen derecho, se considera que el hecho de que el promocional bajo estudio refiera que está dirigido a militantes y simpatizantes no actualiza una violación a la normativa electoral, y se encuentra justificado en la medida en que como parte de su proceso de selección de candidato, se realizará una encuesta precisamente a la ciudadanía entre los que se encuentran los simpatizantes del Partido Acción Nacional y militantes de dicho instituto político.

Por lo expuesto, es que se determina **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional denominado **Radio May**, identificado con las claves **RA00319-16**.

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.

CUARTO. 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 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, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**.

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 **CUARTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial

**Acuerdo ACQD-INE-23/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/24/2016**

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 Décima Sexta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privada de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de marzo del presente año, por unanimidad de votos del Consejero Electoral Licenciado Enrique Andrade González, Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

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

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA