

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR JOSÉ ANTONIO ESTEFAN GARFIAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/JAEG/CG/138/2016, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, ATRIBUIBLE AL PARTIDO DEL TRABAJO.**

Ciudad de México, a treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis

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

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>1</sup> El veintiocho de mayo de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, vía correo electrónico institucional, el acuerdo emitido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, dictado en el expediente SE/ESP/PR/095/2016, a través de la cual se ordenó remitir a esta autoridad electoral escrito de queja presentado por José Antonio Estefan Garfias.<sup>2</sup>

En dicho escrito, se denunció al Partido del Trabajo, así como a Ángel Benjamín Robles Montoya, candidato a gobernador del estado de Oaxaca postulado por el partido político en cita, por la presunta transmisión de propaganda calumniosa, en el promocional de televisión con folio **RV01578-16** intitulado **Ladronde 1**, del que se solicitó se suspendiera la difusión.

**II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**<sup>3</sup> El veintinueve de mayo de dos mil dieciséis, se acordó radicar la queja antes referida, reservándose su admisión hasta en tanto se culminara la etapa de investigación preliminar; en cuanto a la petición de medidas cautelares, se reservó la determinación atinente hasta que se definiera la admisión de la queja.

<sup>1</sup> Visible a fojas 2 a 25 y anexos a fojas 26 a 41 del expediente.

<sup>2</sup> Visible a fojas 43 a 49 del expediente.

<sup>3</sup> Visible a fojas 50 a 57 del expediente.

Asimismo, se ordenó requerir al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto información necesaria para el dictado de la presente solicitud de medida cautelar, así como la instrumentación de un acta circunstanciada.

**III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>4</sup> El treinta de mayo del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite la queja y se reservó acordar lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se culminara con la investigación respectiva.

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

## **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, parte final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, y 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, 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 para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>4</sup> Visible a fojas 75 a 77 del expediente.

En el presente asunto, la competencia de este órgano se actualiza al tratarse de una posible infracción a lo establecido en los artículos 6 y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247, párrafos 1 y 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, derivado de la supuesta difusión del promocional que, según el dicho del quejoso, contiene expresiones que lo calumnian.

Lo anterior es así, porque el Instituto Nacional Electoral es la única autoridad 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 que le corresponde investigar, las referidas conductas mediante procedimientos expeditos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **25/2010**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**“PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno

---

<sup>5</sup> Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

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.”

## SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Los hechos denunciados se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- La difusión de propaganda electoral que presuntamente contraviene lo establecido en el primer párrafo del artículo 6º, así como 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 247, párrafos 1 y 2; y 443, párrafo 1, incisos a), j) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, con motivo de la transmisión del promocional pautado por el Partido del Trabajo, para el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Oaxaca, identificado con el folio **RV01578-16** [televisión] intitulado ***Ladronde 1***, el cual, según su dicho, contiene expresiones que lo calumnian, especialmente al referir lo siguiente: ***Ladronde los veintisiete millones de dólares que Pepe Toño tiene escondidos en un banco en Estados Unidos.***

## PRUEBA APORTADA POR EL QUEJOSO

- Copia simple de impresión de la pauta del proceso electoral local del estado de Oaxaca, en la que se advierte la inclusión del spot con folio RV01578-16 intitulado “Ladronde 1” en la pauta de televisión del Partido del Trabajo.

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD**

I. Acta circunstanciada de veintinueve de mayo del año en curso,<sup>6</sup> elaborada por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con la finalidad de verificar la existencia del promocional denunciado en el portal de internet de pautas del Instituto Nacional Electoral.

II. Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2345/2016**,<sup>7</sup> signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, por el que manifestó lo siguiente:

“Al respecto le informo que el promocional, materia del requerimiento que se desahoga, fue pautado por el Partido del Trabajo, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para la campaña local en el estado de Oaxaca, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Escrito inicio transmisión	Escrito fin transmisión
PT	RV01578-16	Ladronde 1	27/05/2016	01/06/2016	21-may-16	Fin de campaña

Adjunto al presente en medio magnético el escrito con el que se solicitó la difusión del promocional referido, precisando que la vigencia no puede modificarse en atención a que la última orden de transmisión para el periodo de campaña en la que se incluye materiales de partidos políticos ya fue entregada; así como el testigo de grabación respectivo.

Respecto del reporte de monitoreo, le informo que una vez concluidos los ciclos de validación respectivos, se entregará en alcance al presente.”

Los elementos de prueba antes referidos tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento

<sup>6</sup> Visible a fojas 64 y 65 y anexo a foja 66 del expediente.

<sup>7</sup> Visible a foja 73 y anexo a foja 74 del expediente.

diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias; mismo valor probatorio corresponde a los testigos de grabación, conforme a lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia **24/2010**,<sup>8</sup> de rubro **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.**

### CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- Del acta circunstanciada de veintinueve de mayo del presente año, elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, se constató la existencia del promocional denunciado en el portal de internet de pautas del Instituto Nacional Electoral.
- De acuerdo al testigo de grabación proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se tiene por acreditada la existencia del promocional identificado como **Ladronde 1** con folio **RV01578-16**, el cual fue pautado por el Partido del Trabajo como parte de sus prerrogativas de acceso a la televisión para el periodo de campaña en el estado de Oaxaca.
- La vigencia del promocional que nos ocupa inició su difusión el veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, y concluye el uno de junio del presente.

---

<sup>8</sup> Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2010&tpoBusqueda=S&sWord=24/2010>

### 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* —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.

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

llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de 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 resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro 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.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

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. CASO CONCRETO**

Toda vez que en el presente caso se denuncia la difusión de propaganda presuntamente calumniosa, procede traer a colación el marco jurídico aplicable.

#### **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 tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificada con la clave P./J. 24/2007, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**

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

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

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, en consecuencia, imprescindible para 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, conforme a la Jurisprudencia **11/2008**,<sup>10</sup> emitida por el 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 establece 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.”

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

---

<sup>10</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>

Por tanto, 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.

### **RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

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 lee en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

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

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

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

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

### **CALUMNIA**

Ahora bien, por lo que hace a la calumnia, el artículo 41, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituye infracción 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 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 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, con la finalidad de evitar que propaganda de tales características trascienda indebidamente a la percepción de la imagen de los partidos políticos y sus militantes, que tiene el electorado, lo que contribuye a propiciar el ejercicio de sufragio libre e informado.

### CASO CONCRETO

El quejoso señala, esencialmente, que el promocional que denuncia le causa agravio, en razón de que, según su dicho, contiene expresiones que lo calumnian, especialmente por contener la frase: ***Ladronde los veintisiete millones de dólares que Pepe Toño tiene escondidos en un banco en Estados Unidos.***

A fin de realizar un análisis exhaustivo de las conductas que se denuncian, derivado de las cuales se formula la petición de medidas cautelares, esta autoridad analizará la supuesta afectación que le causa al quejoso el contenido del promocional denunciado.

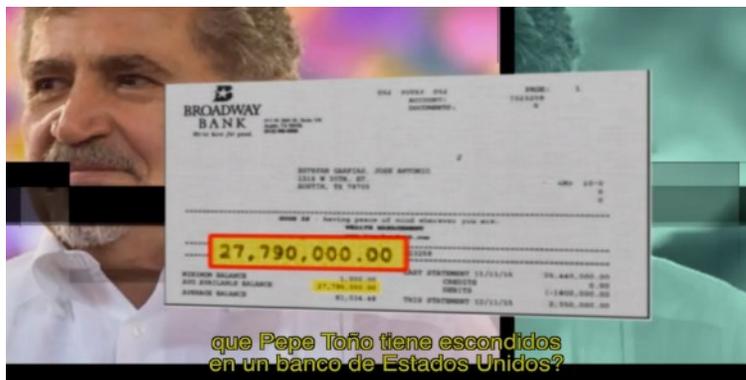
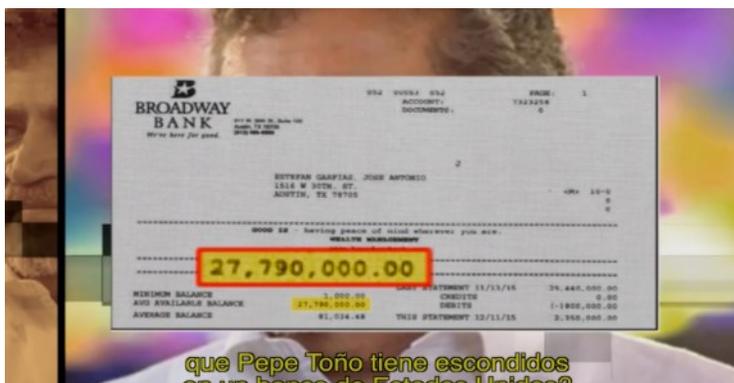
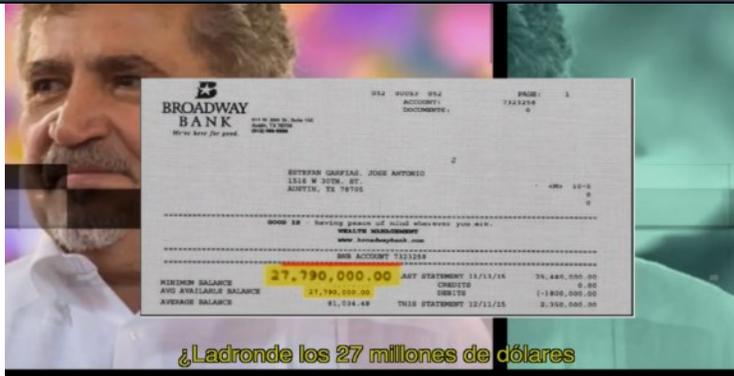
El contenido del material es el siguiente:

Promocional intitulado **Ladronde 1** con folio **RV01578-16**

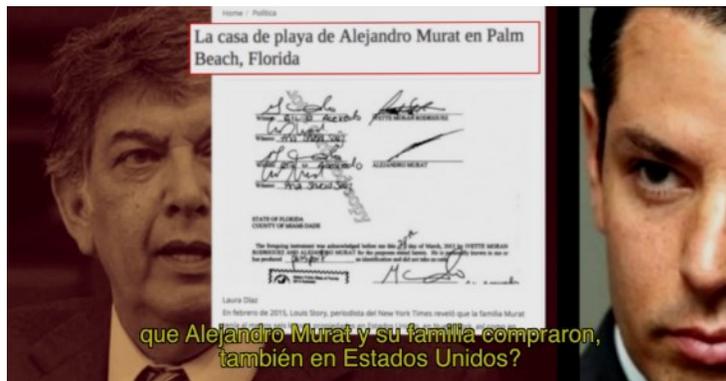
**IMÁGENES REPRESENTATIVAS**



IMÁGENES REPRESENTATIVAS



IMÁGENES REPRESENTATIVAS



IMÁGENES REPRESENTATIVAS



### IMÁGENES REPRESENTATIVAS



### AUDIO

**Voz en off:** Los oaxaqueños honestos le preguntamos a los candidatos del PRI y del PRD.

¿Ladronde los 27 millones de dólares que Pepe Toño tiene escondidos en un banco de los Estados Unidos?

¿Ladronde las residencias millonarias que Alejandro Murat y su familia compraron, también en Estados Unidos?

Que den la cara. Se los vamos a exigir hasta el cansancio y no vamos a parar hasta que respondan.

¿Ladronde?

**Voz en off:** Vota PT

De conformidad con lo anterior, en el promocional identificado como **RV01578-16**, difundido en televisión, se aprecia lo siguiente:

1. El promocional inicia una secuencia de imágenes de personas que, según el emisor del mensaje, son originarios de Oaxaca, ya que del audio se escucha que voz en off dice **Los oaxaqueños honestos le preguntamos a los candidatos del PRI y del PRD.**

2. En la siguiente secuencia de imágenes aparece el rostro de José Antonio Estefan Garfias, candidato al gobernador del estado de Oaxaca, postulado por la Coalición CREO Con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca y sobrepuesta la frase (hashtag) *#Ladronde*, y enseguida se observa lo que parece ser un documento, con un membrete en el ángulo superior izquierdo en el que se lee **Broadway Bank**, y en la parte superior enmarcada en líneas rojas y con fondo amarillo la cantidad **27,790.000.00**, mientras se escucha y se lee ***¿Ladronde los 27 millones de dólares que Pepe Toño tiene escondidos en un banco de los Estados Unidos?***

3. Continúa el promocional con otra secuencia de imágenes relacionadas con otro contendiente a la gubernatura del estado de Oaxaca, y la supuesta compra de residencias (esto no es cuestionado por el quejoso).

4. Posteriormente, se muestra otra secuencia de imágenes en las que se observan a más personas, mientras la voz en *off* dice ***Que den la cara. Se los vamos a exigir hasta el cansancio y no vamos a parar hasta que respondan ¿Ladronde?***

5. El spot finaliza con imágenes de lo que parecen ser eventos proselitistas en las que se observa a Ángel Benjamín Robles Montoya, candidato a gobernador del estado de Oaxaca postulado por el Partido del Trabajo, así como el emblema de dicho instituto político marcado con una X.

Del análisis realizado al material antes reseñado, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta **IMPROCEDENTE**, con base en las consideraciones siguientes.

Como se adelantó, el quejoso refiere que el promocional que se analiza, contiene imágenes y expresiones que constituyen calumnia. Particularmente y de forma destacada, el quejoso refiere que la frase: ***¿Ladronde los 27 millones de dólares que Pepe Toño tiene escondidos en un banco de los Estados Unidos?***, encuadra en esa hipótesis jurídica.

Bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad considera que no se actualiza la figura de calumnia, porque el material denunciado y particularmente la frase señalada se ajusta a derecho, pues se emite dentro de los límites a la libertad de expresión, por lo siguiente.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los servidores públicos se encuentran sujetos al escrutinio público, pues finalmente de ello se trata el debate democrático, esto es, de que se evalúen las acciones de quienes compiten por los cargos públicos.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis CLXXIII/2012 de rubro ***LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. CONCEPTO DE FIGURA PÚBLICA PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL***,<sup>11</sup> sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

“... existen, al menos, tres especies dentro del género "personas o personajes públicos" o "figuras públicas", siendo este último término el más difundido en la doctrina y jurisprudencia comparadas. **La primera especie es la de los servidores públicos.** La segunda comprende a personas privadas que tengan proyección pública, situación que también resulta aplicable a las personas morales en el entendido de que su derecho al honor sólo incluye la vertiente objetiva de dicho derecho, es decir, su reputación. La proyección pública de una persona privada se debe, entre otros factores, a su incidencia en la sociedad por su actividad política, profesión, trascendencia económica o relación social, así como a la relación con algún suceso importante para la sociedad.”

**[Énfasis añadido]**

De acuerdo con el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, las personas que han sido o son servidores públicos pueden ser catalogadas como figuras públicas.

---

<sup>11</sup> Tesis CLXXIII/2012 (10ª) Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI; agosto de 2012, página 489.

En estas condiciones, las personas públicas, por el mero hecho de haberse colocado voluntariamente en esa situación como, por ejemplo, ejercer el cargo de diputado federal o la de ser candidato a un cargo de elección popular (como ocurre con José Antonio Estefan Garfias) se encuentran sujetas al escrutinio público, y por tanto, deben resistir mayor nivel de injerencia en sus derechos de imagen, nombre, honra, entre otros, que las personas privadas o particulares, y al existir un interés legítimo por parte de la sociedad de recibir y de los medios de comunicación de difundir información sobre ese personaje público, en aras del libre debate público.

Lo anterior, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que *la protección a la privacidad o intimidad, e incluso al honor o reputación, es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares, porque aquéllas han aceptado voluntariamente, por el hecho de situarse en la posición que ocupan, exponerse al escrutinio público y recibir, bajo estándares más estrictos, afectación a su reputación o intimidad.*<sup>12</sup>

Ahora bien, del análisis integral del material impugnado, particularmente del empleo de la expresión señalada, no se aprecia elementos intrínsecamente calumniosos, que actualicen la hipótesis prevista en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior es así porque, bajo la apariencia del buen derecho, ni las expresiones ni las imágenes del promocional denunciado, en sí mismos, constituyen la imputación de hechos o delitos falsos en contra de José Antonio Estefan Garfias, ya que el tema central del promocional aparentemente es **cuestionar y solicitar una explicación** respecto al origen y licitud del dinero de una cuenta bancaria que presuntamente pertenece al denunciante, lo cual es válido en el marco del debate electoral.

Ahora bien, la palabra **Ladronde** que se utiliza a lo largo del promocional y, de manera destacada, para exigir la explicación o cuestionar el origen y procedencia del dinero de una supuesta cuenta bancaria, no es, en sí misma, calumniosa

---

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

puesto que no constituye la imputación de un hecho o delito falso, sino que se trata de una expresión coloquial o mexicanismo que admite diversas interpretaciones, como es poner en tela de juicio el origen lícito o procedencia legal de algo, lo cual no es contrario a la normativa electoral.

En efecto, utilizar la palabra **Ladronde**, en el contexto del promocional denunciado, puede entenderse como una crítica o cuestionamiento severo, duro y enfático que pone en duda la fuente o la forma en la que el denunciado supuestamente se hizo de una cierta cantidad de dinero, lo cual se inscribe como parte de la confrontación y debate propio y natural de una campaña electoral.

En otros términos y desde una perspectiva preliminar, se advierte que el spot no hace imputación de hechos o delitos falsos, sino que controvierte o pone en duda el origen y procedencia de la cuenta bancaria a la que se hizo alusión, siendo que los partidos políticos y los candidatos, en tanto sujetos públicos inmersos en una contienda electoral, están en posibilidades de contrarrestar, aclarar o corregir lo afirmado o cuestionado por otra fuerza política.

En este tenor, si el promocional ventila un asunto público como es el patrimonio de un candidato, a través de poner en duda o desconfiar del origen o licitud de una cuenta bancaria, debe considerarse como un posicionamiento o juicio propio del emisor del mensaje que, por su naturaleza subjetiva, no puede calificarse como una imputación de alguna conducta delictiva.

Además, bajo la apariencia del buen derecho, ha de destacarse que el tópico de la presunta cuenta bancaria a la que se hizo mención, constituye un hecho público previamente difundido por la prensa y que el partido denunciado retoma en su promocional.

En efecto, si bien en el promocional se reproducen imágenes y expresiones que se refieren a una cuenta con la cantidad de dinero que supuestamente tiene el denunciante escondida en un bando de Estados Unidos, lo cierto es que lo anterior fue un acontecimiento de conocimiento público, y fue retomado por diversos medios de comunicación, como a continuación se observa:

**1. Hallan cuenta en EU a Estefan con 27 mdd**

**Presuntamente está abierta en Austin, Texas, y reporta depósitos millonarios**

**Consulta disponible en la dirección electrónica:**  
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/25/1077270>

**Contenido:**

**OAXACA, Oax.**

En medio de la disputa por la candidatura del PRD al gobierno de Oaxaca, que protagonizaron Benjamín Robles Montoya y José Antonio Estefan Garfias, ayer se dio a conocer la existencia de una supuesta cuenta bancaria que Estefan tiene en el Broadway Bank, con sede en Austin, Texas.

Los estados de cuenta exhibidos registran la cantidad de 27 millones 790 mil dólares (unos 500 millones de pesos), con depósitos diarios de hasta dos millones de dólares, que equivalen unos 36 millones de pesos mexicanos.

Según los documentos de la institución bancaria, el número de cuenta es el 7323258 y las fechas de los movimientos y saldos que se reportan van de septiembre a diciembre de 2015.

El exsecretario de Vialidad y Transporte en el gobierno de Gabino Cué y diputado federal con licencia José Antonio Estefan Garfias, negó en su cuenta de Twitter las imputaciones.

Por otro lado, también circuló un documento en el que Jorge Castillo Díaz, excolaborador del gobernador Gabino Cué, en el cual se muestra que tiene una cuenta en la misma institución bancaria.

Castillo Díaz es señalado por incrementar su fortuna en dos millones de pesos en tan sólo cinco años, gracias a las extorsiones en los sectores de infraestructura y servicios de turismo; sin embargo dichas acusaciones las ha negado.

...

**2. A la luz, cuentas bancarias en Texas de Estefan Garfias, su candidato a gobernador:**

**Consulta disponible en la dirección electrónica:**  
<http://www.jornada.unam.mx/2016/05/10/politica/003n1pol>

**Contenido:**

La administración del gobernador de Oaxaca, Gabino Cué, duplicó el saldo de la deuda de la entidad hasta llevarla a un nivel sin precedente. Ha sido un periodo de debilitamiento financiero, acompañado de la conformación de un grupo de interés con negocios al amparo del gobierno y la acumulación de riqueza puesta a la luz en días recientes con la divulgación de cuentas bancarias fuera del país, una de ellas a nombre de José Antonio Estefan Garfias, candidato del oficialismo a la gubernatura para la elección del próximo 5 de junio.

Cuentas en el Broadway Bank, de Texas a nombre de José Antonio Estefan Garfias, quien formó parte del gabinete del actual mandatario oaxaqueño, y de Jorge Castillo Díaz, también cercano al gobernador Cué Monteagudo, fueron divulgadas la semana pasada, y hasta ahora la institución financiera no se ha pronunciado sobre la publicación de esa información.

Una de ellas, a nombre de Estefan Garfias, tiene el número 7323258 y fue abierta en Austin, Texas. Tiene fondos disponibles por 27 millones 730 mil dólares, unos 477 millones de pesos. En ella, el candidato a gobernador de la coalición que formaron los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional está ubicado con domicilio en 1516 W 30Th Street, Austin, Texas, zona postal 78705.”

En ese sentido, el contenido del mensaje denunciado, al dar difusión a hechos o acontecimientos noticiosos, que fueron objeto del conocimiento público a través de los medios de comunicación social y, sobre esa base, formular un cuestionamiento o exigir una explicación, bajo la apariencia del buen derecho, no rebasa los límites de la libertad de expresión, la cual se intensifica en el marco del proceso electoral que actualmente se desarrolla en el estado de Oaxaca.

Por lo anterior, en el caso en análisis, si bien las expresiones que ahora se estudian pudieran resultar incómodas para su destinatario, se considera que las mismas no pueden ser prohibidas en el contexto del debate democrático, por lo

que la inclusión y difusión de tales posiciones por desagradables o incómodas que resulten para las personas involucradas, deben, en principio, estimarse como permitidas, dentro de un debate público relevante.

Sostener lo contrario implicaría que hechos trascendentes para la opinión pública y sus connotaciones políticas relacionadas con el desempeño de cargos públicos, quedaran al margen del debate público en un contexto del propio derecho a la información.

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

Por lo anterior, este órgano colegiado considera **improcedente** el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas respecto de la suspensión o cancelación del promocional de televisión con folio **RV01578-16** intitulado **Ladronde 1**.

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 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 respecto del promocional de televisión con folio **RV01578-16** intitulado **Ladronde 1**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

**SEGUNDO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias 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 Quincuagésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta y uno mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias 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**