

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016, DERIVADO DE LA ORDEN DE TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE PRESUNTAMENTE CALUMNIA AL QUEJOSO ASÍ COMO A SU CANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA, CONDUCTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Ciudad de México, a veinticinco de mayo de dos mil dieciséis

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

I. DENUNCIA.¹ El veintitrés de mayo del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, queja presentada por el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Puebla, por el que denuncia los siguientes hechos:

La supuesta transgresión a la normatividad electoral por parte del Partido Revolucionario Institucional, derivado de la orden de difusión del promocional identificado como **Pue ellos-nosotros PRI**, de claves RV01687-16 y RA01999-16, en televisión y radio, respectivamente (que corresponde a las prerrogativas del Partido Revolucionario Institucional), en razón de que, a decir del quejoso, el citado material contiene expresiones que le calumnian, y también a su candidato a gobernador de Puebla.

II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO, E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² Ese mismo día, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió el número de expediente citado al rubro, reservándose acordar lo conducente respecto a la admisión, pronunciamiento de medidas cautelares y emplazamiento de las partes; así como

¹ Visible a fojas 1 a 14 del expediente

² Visible a fojas 15 a 26 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

también, se ordenó realizar diligencias de investigación con el propósito de esclarecer los hechos denunciados.

Asimismo, se desechó la denuncia por cuanto hace a la denigración a la que el quejoso hace referencia, toda vez que tal supuesto no constituye una violación en materia de propaganda político-electoral.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, derivado de la investigación preliminar, se acordó admitir a trámite la denuncia de mérito y se ordenó remitir a la Comisión de Quejas y Denuncias, la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares 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, 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 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,³ 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 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*

³ Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

***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. CUESTIÓN PRELIMINAR SOBRE LA CENSURA PREVIA

Debe puntualizarse que si bien el quejoso refirió en su escrito inicial que la denuncia se entablaba contra el promocional identificado con la clave RV01533-16, del contenido de la transcripción se desprende que el promocional que se denuncia es el identificado como **Pue ellos-nosotros PRI**, de claves RV01687-16 y RA01999-16, en televisión y radio, respectivamente.

Por lo anterior, se atenderá en este pronunciamiento a lo que el quejoso quiso decir (lo que se transcribe y contra lo que se emiten razonamientos en la denuncia), con base en lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 4/99,⁴ de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**

⁴ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

Ahora bien, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-70/2016, de seis de mayo de dos mil dieciséis, una vez que los promocionales son difundidos por cualquier medio, en este caso, en la página web del Instituto Nacional Electoral, y ante la petición de parte que se ostenta agraviada con el contenido propagandístico electoral, la autoridad responsable se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir la resolución que corresponda respecto de las medidas cautelares y conforme a sus atribuciones constitucionales y las legales.

En el caso concreto, el promocional denunciado iniciará su vigencia el veintisiete de mayo de este año, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; no obstante, esta Comisión se encuentra en posibilidad jurídica de analizar su contenido, atento al criterio emitido por el referido órgano jurisdiccional antes referido, dado que tales promocionales se encuentran alojados en el portal de materiales pautados por este Instituto.⁵

TERCERO. HECHOS Y PRUEBAS

Como quedó precisado con anterioridad, los hechos denunciados son los siguientes:

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

I.- Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2217/2016**,⁶ signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde manifiesta lo siguiente:

Al respecto le informo que los promocionales, materia del requerimiento que se desahoga, fueron pautados por el Partidos Revolucionario Institucional y por la Coalición PRI-PVEM, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para la campaña local en el estado de Puebla, según se detalla a continuación:

⁵ http://pautas.ife.org.mx/puebla/index_cam.html

⁶ Visible a fojas 46 y anexo a foja 47 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

ACTOR	NÚMERO DE REGISTRO	VERSIÓN	INICIO DE TRANSMISIÓN	FIN DE TRANSMISIÓN	OFICIO DE INICIO DE TRANSMISIÓN	OFICIO DE FIN DE TRANSMISIÓN
PRI	RV01687-16	PUE ellos - nosotros PRI	27/05/2016	28/05/2016	21-may-16	23-may-16
PRI	RA01999-16	PUE ellos - nosotros PRI	27/05/2016	28/05/2016	21-may-16	23-may-16
CPV	RV01689-16	PUE ellos - nosotros Coalición	27/05/2016	28/05/2016	21-may-16	23-may-16
CPV	RA02002-16	PUE ellos - nosotros Coalición	27/05/2016	28/05/2016	21-may-16	23-may-16

Adjunto al presente en medio magnético los escritos con los que se solicitó la difusión y retiro de los promocionales, según sea el caso, y los testigos de grabación respectivos.

El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como el disco compacto que anexó al mismo, 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 contradichos 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. Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 24/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.**⁷

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El promocional identificado como **Pue ellos-nosotros PRI**, de claves RV01687-16 y RA01999-16, en televisión y radio, respectivamente, iniciará su difusión el próximo veintisiete de mayo del presente año, misma que concluirá al día siguiente.
- Dicho promocional se encuentra visible en internet, en la página de pautas de este Instituto.

⁷ Localizable en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2010&tpoBusqueda=S&sWord=testigos.de.grabacion>

CUARTO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparencia del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final. En este sentido, 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

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.

Así, 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, son 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.”*⁸

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.

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De igual manera, previo al estudio del caso en concreto, se considera necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

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 tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado 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 para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, por tanto, imprescindible para una democracia representativa.

De esta manera, 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 y sobre aspectos privados.

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**,⁹ 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

⁹ Consulta disponible en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>

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.

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.

II. 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.

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 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 punto a determinar en el asunto de mérito consiste en dilucidar, si el contenido del promocional denunciado, pautado por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, pudiera ser objeto de una medida precautoria por parte de este Instituto, en razón de que su contenido configure, como lo afirma el promovente, la hipótesis legal de calumnia, con motivo de las expresiones e imágenes que se advierten en el mismo.

En este sentido, para poder determinar la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, esta autoridad electoral considera oportuno realizar la descripción de los materiales denunciados, mismos que son del tenor siguiente:

“PUE ellos-nosotros PRI” RV01687-16 [versión televisión]	
<p><u>Imágenes representativas</u></p> 	<p><i>Voz en off hombre:</i></p> <p><i>Ellos quieren obras para las revistas.</i></p> <p><i>Nosotros para la gente.</i></p> <p><i>Ellos quieren ocultar las deudas.</i></p> <p><i>Nosotros transparentarlas.</i></p> <p><i>Ellos quieren disimular la pobreza.</i></p> <p><i>Nosotros combatirla.</i></p> <p><i>Ellos quieren conservar sus negocios.</i></p> <p><i>Nosotros ayudar a los emprendedores para que tengan el suyo.</i></p>

“PUE ellos-nosotros PRI” RV01687-16 [versión televisión]



Ellos quieren la reelección.

Nosotros la alternancia.

Sufragio efectivo, no reelección.

*Partido Revolucionario
Institucional*



“PUE ellos-nosotros PRI” RV01687-16 [versión televisión]



“PUE ellos-nosotros PRI” RV01687-16 [versión televisión]



“PUE ellos-nosotros PRI” RV01687-16 [versión televisión]



“PUE ellos-nosotros PRI” RA01999-16 [versión radio]

Voz en off hombre:

Ellos quieren obras para las revistas.

Nosotros para la gente.

Ellos quieren ocultar las deudas.

Nosotros transparentarlas.

Ellos quieren disimular la pobreza.

Nosotros combatirla.

“PUE ellos-nosotros PRI” RA01999-16 [versión radio]
<i>Ellos quieren conservar sus negocios.</i>
<i>Nosotros ayudar a los emprendedores para que tengan el suyo.</i>
<i>Ellos quieren la reelección.</i>
<i>Nosotros la alternancia.</i>
<i>Sufragio efectivo, no reelección.</i>
<i>Partido Revolucionario Institucional.</i>

A juicio de esta autoridad, del análisis preliminar realizado a las versiones de radio y televisión del promocional denunciado, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, resulta **IMPROCEDENTE** otorgar las medidas cautelares solicitadas por el partido quejoso, pues dicho material, analizado en su integridad, contiene, fundamentalmente, expresiones que implican apreciaciones o aseveraciones críticas, que, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentran amparados en la libertad de expresión.

Lo anterior, pues si bien el denunciante refiere que el spot **Pue ellos-nosotros PRI**, de claves RV01687-16 y RA01999-16, en televisión y radio, respectivamente, contiene imágenes (en el caso del que corresponde a televisión) y expresiones que rebasan el ejercicio de la libertad de expresión, porque descalifican y desacreditan intencionalmente al Partido Acción Nacional y a su candidato a gobernador de Puebla, con imputaciones de hechos y delitos falsos, esta autoridad considera que las expresiones contenidas en el mensaje son parte del debate que debe darse en el contexto de las campañas electorales.

A efecto de precisar lo señalado, se procederá, en primer término, a analizar de manera detallada el contenido del promocional de televisión denunciado.

En tal sentido, las imágenes que aparecen en la secuencia de dicho promocional, son las siguientes:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

En primer término, al escucharse (y leerse en el subtítulo) “Ellos quieren obras para las revistas”, se aprecia, al fondo, lo que parece ser la portada de una revista, que se identifica como REVISTA 360°, en donde se observa parte de la imagen del actual candidato a gobernador de Puebla postulado por el partido denunciante.

En la misma toma, aparece un juego mecánico conocido como “rueda de la fortuna”, y otra imagen, que contiene una vista panorámica de una ciudad.

Enseguida, bajo la expresión “Nosotros, PARA LA GENTE”, se observa en primer término, lo que parece ser un auditorio, enseguida un pequeño lago con un puente, y una unidad habitacional al fondo.

Al continuar el desarrollo del promocional denunciado, aparecen dos portadas, aparentemente del periódico “Milenio”, junto con otros contenidos informativos; en las portadas, se puede leer “Aprueban proyectos de inversión en PPS” y “Financia Ley de PPS el puente vial de Valsequillo: Gali”, mientras que en la nota que aparece al centro de la imagen se lee “Puebla, en la espiral del endeudamiento”; tales contenidos, se acompañan de la frase (en audio y subtítulo) “Ellos quieren ocultar las deudas”.

Continuando con el análisis el citado material, se cierran y se abren lo que parecen ser “telones”, el primero en color azul y el segundo en rojo, y acto seguido se lee, en letras rojas la palabra “TRANSPARENCIA”, que se acompaña de un instrumento óptico conocido como “lupa”. Todo ello, mientras se escucha y se lee en subtítulos la mención “Nosotros transparentarlas”.

Posteriormente, se aprecia la imagen de lo que parece ser un “teleférico”, bajo el cual se aprecia una avenida y la vista panorámica de una ciudad, e inmediatamente después, aparece otra imagen, ésta con viviendas precarias y calle sin pavimentar, al tiempo que en el audio se escucha y en la pantalla se despliega la leyenda “Ellos quieren disimular la pobreza”.

Después de ello, aparece la leyenda “Nosotros combatirla”, que también se escucha, y se acompaña de la imagen de dos personas del sexo masculino que al parecer se encuentran trabajando.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

Enseguida, en la pantalla aparecen tanto el actual gobernador de Puebla como el candidato del Partido Acción Nacional a ese mismo cargo, con un edificio a las espaldas de ambos y signos de “pesos” en gran parte de la imagen, al momento en que se lee y se escucha “Ellos quieren conservar sus negocios”.

El siguiente contenido del promocional denunciado se acompaña de la expresión “Nosotros ayudar a los emprendedores para que tengan el suyo”, y las imágenes que se le añaden son un edificio, que dice “Casa Puebla, la gran incubadora” y enseguida, varias personas alrededor de una mesa.

La siguiente imagen muestra de nueva cuenta al gobernador de Puebla y al candidato panista a ese cargo, con una obra en construcción a sus espaldas, al momento en que se lee y se escucha “Ellos quieren la reelección”.

Posteriormente, se observa lo que parece ser un evento de campaña de la candidata a gobernadora de Puebla postulada por el Partido Revolucionario Institucional, y la leyenda “Nosotros la alternancia”.

El promocional bajo análisis, concluye con otra imagen en la que aparecen juntos Rafael Moreno Valle y José Antonio Gali Fayad, en lo que parece ser un evento, y bajo ellos la frase “SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN”, que también se escucha, y en cierto momento, se añade a esta última imagen, en texto y en audio, la mención al “Partido Revolucionario Institucional”.

En relación con lo anterior, debe destacarse que del análisis preliminar al contenido del spot, se aprecia que en el mismo se abordan diversos temas, a manera de un posicionamiento crítico y de contraste del partido político que ordena su transmisión, respecto de temas que resultan relevantes para quienes habitan en el estado de Puebla.

En efecto, del formato en el que los contenidos son presentados, se advierte que se trata de un contraste entre lo que, a modo de posicionamiento del partido político emisor, son resultados negativos de política pública, y frente a los mismos, propuestas que el instituto político ahora denunciado ofrece como opción política electoral; por ejemplo, ante el señalamiento en el que establece que unos han querido obras “para las revistas”, se propone que tales obras sean “para la gente”, y así en cada caso.

Ahora bien, como se refirió inicialmente, esta autoridad considera que, bajo la apariencia del buen derecho, los contenidos del promocional se encuentran amparados por la libertad de expresión.

Lo anterior, pues debe considerarse que las denuncias por cuanto hace a temas relacionados con la libertad de expresión y sus restricciones, han de analizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia, en el contexto del proceso electoral local que se desarrolla en el estado de Puebla, para elegir al Titular del Ejecutivo Estatal.

En efecto, a esta conclusión arribó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-279/2015, en el que medularmente sostuvo lo siguiente:

En este caso, como ya se señaló, los conflictos que se lleguen a presentar en relación a la libertad de expresión y sus límites, se deben analizar a la luz del trípode entre el pluralismo, apertura y la tolerancia.

Así, conviene traer a colación el pluralismo, el cual se fortalece mediante el enfrentamiento de ideas, el debate y la discusión proveniente de diversos grupos e ideologías, por lo que con base en esta idea debe tutelarse el derecho que tienen todas las personas, incluyendo los partidos políticos de informar y expresar sus ideas y opiniones.

Ahora bien, en cuanto a la apertura debe señalarse que la misma refiere a la permisividad de contenidos conceptuales de mayor alcance, lo que conlleva que las situaciones en que se actualicen las restricciones sean cada vez menores y excepcionales.

Así, la tolerancia presupone admitir el pluralismo de opiniones, preferencias y proyectos políticos, lo cual exige el respeto a la libertad de expresión, además de la coexistencia de las posiciones que representa el pluralismo.

Por tanto, se considera que en el caso en estudio, el análisis debe realizarse a partir de tales parámetros, frente a las posturas críticas que los actores políticos asumen en el contexto de los procesos electorales.

Ahora bien, en el tema en análisis, las expresiones inician con la mención “Ellos quieren”, seguido de un supuesto accionar indebido (obras “para las revistas”, ocultamiento de deudas y de pobreza, entre otras), las cuales, a decir del quejoso, se vinculan a su candidato al gobierno del estado de Puebla pero, al estar formuladas a partir de la ya citada frase “Ellos quieren”, ni siquiera constituyen una crítica directa, de la que resulte válido desprender alusión a un ente gubernamental, partido político o candidato.

En relación con lo anterior, cabe precisar que la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, ha establecido que, para acreditar la existencia de calumnia, **debe existir un vínculo entre la expresión que se realiza y el sujeto al que se dirige**, por lo que preliminarmente puede concluirse que, al no haber en el caso una expresión que recaiga específicamente en un sujeto pasivo, no puede considerarse que exista calumnia, dado que no se aprecia directamente algún vínculo entre tales menciones y el quejoso o su candidato a gobernador del estado en mención.

A manera de ejemplo de lo afirmado, se transcribe parcialmente el contenido de la sentencia recaída al medio de impugnación de clave SUP-RAP-194/2010, que ha sido utilizado como criterio orientador por la Sala Regional Especializada en diversas sentencias recientes:¹⁰

*Así, al analizar las expresiones a las cuales se les imputa la calidad de denigratorias o calumniadoras, **debe hacerse evidente un vínculo directo entre las expresiones denigratorias y el sujeto afectado.***

*Por ende, cuando existan varias interpretaciones posibles sobre lo manifestado, conforme a las cuales una puede entenderse como una denigración o calumnia y otra que lleva a la conclusión opuesta, **y no existen elementos objetivos que permitan afirmar, la existencia del vínculo mencionado entre la expresión y el sujeto, tales manifestaciones deben interpretarse como un ejercicio a la libertad de expresión, cuando no se trate de expresiones prohibidas por la constitución.***

Énfasis añadido.

¹⁰ SRE-PSC-17/2015, SRE-PSC-257/2015 y SRE-PSC-151/2015, entre otros.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

Por lo anterior, resulta válido concluir que, al no haber mención expresa a un sujeto (en específico al partido quejoso o a su candidato), no puede considerarse que las expresiones del promocional en análisis les calumnien.

No pasa desapercibido para esta autoridad, que en el promocional existen imágenes en las que aparecen el actual gobernador de Puebla, así como el candidato del Partido Acción Nacional a ese mismo cargo, de lo que podría desprenderse que, al afirmar “lo que ellos quieren”, se refiere a dichas personas.

Por lo anterior, se considera necesario realizar un análisis específico respecto de las imágenes en las que aparecen tales personas, mismas que, como se asentó previamente, se acompañan de las expresiones “Ellos quieren conservar sus negocios”, “Ellos quieren la reelección” y “SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN”.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que tampoco de tales frases se desprende la imputación de delito alguno en contra del partido político Acción Nacional o su candidato a gobernador de Puebla.

En efecto, si bien el quejoso señala que la utilización de la expresión “negocios”, está fuera de toda proporción en el contexto del promocional, y que dicha expresión busca vincular a su candidato con actividades ilícitas o la obtención de dinero mal habido, y de igual modo, que en el escrito de denuncia se refiere que las imágenes del promocional sugieren ocultamiento y mal uso de recursos públicos, así como la utilización de programas sociales, esta autoridad reitera que, bajo la apariencia del buen derecho, los contenidos del promocional se encuentran amparados por la libertad de expresión.

Lo anterior, pues en principio, en el escrito de denuncia se alude únicamente que los contenidos en análisis “sugieren” conductas presuntamente delictivas, pero no se precisan el o los tipos penales que podrían configurarse, ni mucho menos se hacen imputaciones directas en ese sentido.

Por otra parte, si bien muchas de las palabras de nuestro idioma podrían tener connotaciones ilícitas (ya sea en su utilización formal o coloquial), lo cierto es que en el caso, de la expresión de que “Ellos” (presumiendo que se trate del gobernador Moreno Valle y el candidato Gali Fayad, que aparecen en la imagen que se analiza),

quieren conservar sus negocios, no resulta viable desprender que se formula la imputación de un delito de manera unívoca en contra de tales sujetos.

Esto es así, pues como se estableció previamente, el criterio de la autoridad jurisdiccional es que la imputación se formule de manera directa en cuanto al sujeto y de manera indubitable respecto de la conducta que se atribuye.

En el caso, el que alguien quiera *conservar sus negocios* (así sea alguien inmerso en la actividad pública) no implica, necesariamente, que se esté en presencia de la imputación de un hecho delictivo.

A efecto de dar solidez a tal afirmación, resulta necesario transcribir la definición de la palabra “negocio” que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española:

*negocio*¹¹

Del lat. negotium.

1. *m. Ocupación, quehacer o trabajo.*
2. *m. Dependencia, pretensión, tratado o agencia.*
3. *m. Aquello que es objeto o materia de una ocupación lucrativa o de interés.*
4. *m. Acción y efecto de negociar.*
5. *m. Utilidad o interés que se logra en lo que se trata, comercia o pretende.*
6. *m. Local en que se negocia o comercia.*

Como se advierte, de las interpretaciones que brinda el diccionario, no se desprende que la palabra “negocio” tenga un significado directamente asociado con una conducta ilícita.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Sala Superior ha establecido que las expresiones que, en sí mismas, no constituyan la imputación de un delito en específico, no pueden ser razón para conceder una medida cautelar, como se evidencia enseguida:¹²

En esas condiciones, se estima que la responsable al negar la medida precautoria solicitada efectuó una ponderación que se ajusta al orden jurídico,

¹¹ <http://dle.rae.es/?id=QMTdVNE>

¹² Sentencia del SUP-REP-25/2016

al juzgar en un primer acercamiento, a los derechos que están en juego de frente a los valores y bienes jurídicos que se protegen en una sociedad democrática al someter a escrutinio riguroso la materia política, asuntos de interés social y cuestiones gubernamentales

Tampoco es óbice a lo anterior la utilización de la expresión "devolverán lo que han robado", ya que la misma debe analizarse en el contexto e integralidad de los promocionales, en los cuales se alude que el actual gobierno veracruzano ha provocado, en la visión del emisor, corrupción e inseguridad y que el partido del cual emana sólo continuará ambas situaciones.

En esas circunstancias es claro 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.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, en general, el desempeño de los gobiernos y sus políticas públicas se encuentran sujetos al escrutinio ciudadano, dado que finalmente de ello se trata el debate político electoral: de que se evalúen las acciones realizadas por los gobiernos en turno, y que, en su momento, fueron postulados por las fuerzas políticas que continúan compitiendo por los cargos públicos.

En ese sentido, debe reiterarse que las expresiones del promocional constituyen el mero posicionamiento de un partido político respecto de temas que considera relevantes, y el hecho de que al plantearlos se aborden temáticas relacionadas con supuestos resultados de la gestión pública, en modo alguno debe ser la razón para prohibir su difusión.

De la misma manera, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el que se utilicen expresiones que resulten incómodas o molestas para algunas personas, no resulta suficiente para el dictado de medidas cautelares.¹³

¹³ Sentencia del procedimiento de clave SRE-PSD-41/2016, emitida por la Sala Regional Especializada

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

En consecuencia, no basta que a juicio del quejoso los contenidos del promocional en cita “sugieran” conductas presuntamente delictivas, pues lo cierto es que del análisis preliminar que se realiza al material denunciado, no se advierte que exista mención específica de tipo penal alguno, ni que se sugiera siquiera que el Partido Acción Nacional o su candidato a gobernador de Puebla lo esté cometiendo.

Cabe señalar que en el escrito de denuncia se alude, de manera genérica, que los contenidos del promocional sugieren los delitos de robo o fraude, pero toda vez que del análisis a los contenidos del material denunciado no se desprende alusión alguna a tales temas, es de reiterarse la determinación de que, desde la perspectiva del análisis preliminar, el promocional que se analiza no contiene elementos calumniosos.

Por lo que toca a las expresiones que aluden a la supuesta reelección, debe razonarse lo siguiente:

El que en el promocional se afirme que “Ellos” (otra vez en el supuesto de que se trate de gobernador y candidato ya mencionados), *quieren la reelección*, debe entenderse que tal posicionamiento constituye únicamente un intento de relacionar al actual Gobernador del estado de Puebla y el candidato a ese mismo cargo que postula el partido en el que dicho servidor público milita; pero de igual manera debe sostenerse que de dicha frase (ni de sufragio efectivo, no reelección, que se utiliza enseguida), puede desprenderse la imputación de una conducta ilícita.

En efecto, si bien la reelección, en el caso del cargo de los gobernadores de los estados, es una cuestión que nuestra legislación no permite, lo cierto es que la mención que se formula, en el contexto del promocional, busca únicamente trasladar al candidato a gobernador los eventuales desaciertos del actual gobierno, lo que se considera válido, pues no puede un partido político, desvincularse a sí mismo y a sus candidatos, de las acciones (positivas o negativas) que los servidores públicos emanados de sus filas lleven a cabo.

En cuanto a esto último, debe tenerse en cuenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁴ ha señalado que la propaganda electoral no solo tiene como objetivo captar adeptos, sino también buscar reducir el

¹⁴Entre otras, sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-330/2012.

número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en una contienda electoral, con el propósito de atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia estos.

Asimismo, tal órgano jurisdiccional¹⁵ ha considerado que la propaganda que emiten los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, toda vez que el propósito de la misma no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía las plataformas electorales, sino también constituye un elemento para criticar o contrastar las ofertas de los demás contendientes o de las demás administraciones que ocupan u ocuparon el poder y, eventualmente, reducir el número de sufragios a favor de las demás partidos políticos y candidatos.

En estos términos, en apego a la apariencia de buen derecho, no se advierte la utilización de términos que, por sí mismos, sean calumniosos en contra del Partido Acción Nacional o de su candidato a gobernador de Puebla, ya que, bajo la apariencia del buen derecho, tales expresiones constituyen, por una parte, menciones que si bien podrían considerarse críticas hacia alguna autoridad, no aluden a algún sujeto de manera directa (en el mensaje versión radio) y por otra parte, las que contienen imágenes de las que podría desprenderse un vínculo hacia sujetos determinados, tampoco contienen imputación de delitos (en el mensaje versión televisión).

Por último, de las expresiones que a manera de propuesta se formulan en el promocional (que parten de la palabra “Nosotros”), tampoco sería posible desprender señalamiento delictivo alguno, pues si bien toman de base señalamientos de tipo crítica negativa, lo cierto es que constituyen una serie de planteamientos que el partido político emisor desprende de lo que a su decir, no se ha hecho bien en el estado de Puebla.

De igual forma, debe establecerse que el contenido del promocional de radio es idéntico al audio del spot de televisión; por tanto, los argumentos que se han vertido para las expresiones de uno, tienen cobertura también respecto del segundo, en lo conducente, a fin de evitar repeticiones innecesarias. Incluso debe abundarse que, al carecer de imágenes que en el caso del spot de televisión refuerzan lo que del

¹⁵Entre otras, sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-116/2011.

contenido auditivo se desprende, en promocional de radio mucho menos puede considerarse calumnioso para el Partido Acción Nacional y el actual gobernador del estado de Puebla.

Por lo anterior, considerando el contexto y la integralidad de los mensajes, bajo la apariencia del buen derecho, resulta **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares por presunta calumnia, pues se debe privilegiar y salvaguardar la libertad de expresión y con ella la maximización de debate político.

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.

SEXTO. 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 solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Acción Nacional, respecto de la suspensión de la difusión del promocional identificado como **Pue ellos-nosotros PRI**, de claves **RV01687-16** y **RA01999-16**, en televisión y radio, respectivamente, pautados por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando QUINTO.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016

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 SEXTO, 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 Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de dos votos de las Consejeras Electorales Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, con el voto en contra del Consejero Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la presentación de un voto particular.

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

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA