

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016, POR DIFUNDIR PROPAGANDA PRESUNTAMENTE CALUMNIOSA ATRIBUIBLES AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y A LA COALICIÓN CON RUMBO Y ESTABILIDAD POR OAXACA.**

Ciudad de México, a veintiséis 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 veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, se recibió en la oficialía de partes de este Instituto, escrito de queja presentado por Alejandro Muñoz García, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra del Partido Acción Nacional y la Coalición con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca, por la difusión de un promocional pautado en televisión y radio, que, a juicio del quejoso, constituye propaganda que genera una percepción errónea y calumniosa del candidato a gobernador del estado de Oaxaca, Alejandro Murat Hinojosa, a través de la expresión de hechos falsos, puesto que en ésta se señala que no es ciudadano del estado de Oaxaca. Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares con la intención de retirar de inmediato la transmisión de los promocionales materia de denuncia.

**II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**<sup>2</sup> El veinticinco de mayo del presente año, se acordó radicar el procedimiento en cita, reservándose la admisión

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 01 a 16 del expediente.

<sup>2</sup> Visible a fojas 17 a 26 del expediente.

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

así como el dictado de las medidas cautelares, hasta en tanto se culminara la etapa de investigación que esta autoridad administrativa electoral nacional llevara a cabo.

Asimismo, se ordenó requerir información al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, para el dictado de la solicitud de medida cautelar.

**III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>3</sup> El veinticinco de mayo del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite la queja por lo que hace a la presunta comisión de calumnia, por la probable violación a lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 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, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 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

---

<sup>3</sup> Visible a fojas 46 a 49 del expediente.

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

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 establecido en el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la difusión en televisión de propaganda presuntamente calumniosa, lo que actualiza la competencia de este órgano colegiado para conocer de la solicitud de medidas cautelares.

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, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión, incluyendo las quejas sobre 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.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 25/2010, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</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***

---

<sup>4</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.

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

*instituciones, a los partidos políticos o que **calumnien a las personas**, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.*

## **SEGUNDO. CUESTIÓN PRELIMINAR SOBRE LA CENSURA PREVIA**

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, los promocionales denunciados inician 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.

## **TERCERO. HECHOS Y PRUEBAS**

- La presunta difusión de los promocionales denominados “**Llamado al voto v3**”, identificados con las claves **RV01640-16 [televisión]** y **RA01956-16**

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

**[radio]** el cual, a su juicio, crean una percepción errónea y calumniosa del candidato a gobernador del estado de Oaxaca, Alejandro Murat Hinojosa, a través de la expresión de hechos falsos al señalar que no es ciudadano del estado de Oaxaca.

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD**

➤ Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2289/2016**,<sup>5</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 Acción Nacional, 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:*

<b>Actor Político</b>	<b>Número de Registro</b>	<b>Versión</b>	<b>Inicio transmisión</b>	<b>Última transmisión</b>	<b>Oficio inicio transmisión</b>	<b>Oficio fin transmisión</b>
PAN	RV01640-16	Llamado al voto V3	27/05/2016	01/06/2016	PAN/CRT/173/0516	Fin de la Campaña
	RA01956-16					

*Adjunto al presente en medio magnético el escrito con el que se solicitó la difusión del promocional señalado, 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.*

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

<sup>5</sup> Visible a foja 37 y 38 del expediente

conforme a lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 24/2010,<sup>6</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:

- Se encuentra acreditada la existencia y contenido del material denunciado identificado como **Llamado al voto v3** con números de folios **RV01640-16 [televisión] y RA01956-16 [radio]**, los cual fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para el periodo de campañas en el estado de Oaxaca.
- De conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el referido promocional iniciará su difusión a partir del veintisiete de mayo de dos mil dieciséis y hasta el primero de junio del año en curso.

### **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR**

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

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

---

<sup>6</sup> Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2010&tpoBusqueda=S&sWord=24/2010>

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

c) La irreparabilidad de la afectación.

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

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

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

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien, con esa conducta, ha forzado la instauración del procedimiento.

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún



**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

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

***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.*** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.<sup>7</sup>

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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

---

<sup>7</sup> [J] P./J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

## QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

### Marco jurídico aplicable al caso

#### Libertad de expresión

Al respecto, debe apuntarse que la libre expresión bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho. En nuestro país, el artículo 6° de la Constitución reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificado con la clave P./J. 24/2007, de rubro siguiente: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**<sup>8</sup>

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

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

---

<sup>8</sup> [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto, para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, lo que es imprescindible en una democracia representativa.

Es por ello que el espectro protector de la libertad de expresión es diverso, según la dimensión en la que se ejerce:

En la dimensión colectiva, existen expresiones que gozan de una protección más amplia, como ocurre con las que se presentan en el contexto de cuestiones o personas políticas, públicas o con proyección política, en cambio, en la dimensión individual, el margen de protección del discurso es moderado cuando se trate de un interés meramente individual.

Esto es, en el ámbito público o político, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor que en la esfera privada.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión.

En ese sentido, los márgenes de la libertad de expresión, desde la perspectiva interamericana, privilegian aquella información que resulte útil para forjar una

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

opinión pública e informada y únicamente aceptan las limitantes válidas en una sociedad democrática.

Por lo que las personas privadas con proyección pública están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de ingresar al debate público; empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar los servidores públicos, cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

En este sentido, para el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, una democracia constitucional requiere de un debate *desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos.*

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que las expresiones que se emiten en el contexto del proceso electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones críticas, y de igual forma, ello debe ocurrir cuando el discurso se refiere a aspectos o personas de interés general, público, o con proyección pública.

Lo anterior tiene su base en la Jurisprudencia 11/2008, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:

*El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de*

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

*Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.<sup>9</sup>*

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

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

---

<sup>9</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Calumnia**

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

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

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

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

Asimismo, resulta relevante el criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los medios de impugnación de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-24/2014, SUP-REP-92/2015 y SUP-REP-131/2015, en los que precisó que la calumnia electoral entendida en términos de lo establecido por el artículo 471 de la

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lleva a dos conclusiones por cuanto hace a los sujetos: la primera, que la única limitación relativa a este elemento es que este sea concreto; y la segunda, que dichos sujetos sí pueden ser personas jurídicas, como los partidos políticos, legitimadas para controvertir la imputación de hechos que demeriten su imagen ante la ciudadanía y los electores, y por tanto, a partir de una interpretación teleológica que atienda a la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, quienes están sujetos al escrutinio público riguroso de sus actividades y las de sus militantes o dirigentes, no se les debe excluir de la tutela por la posible afectación de la que puedan ser objeto por propaganda calumniosa.

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

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que uno de los elementos de la calumnia es que la propaganda político o electoral, emplee expresiones que, en sí mismas, atribuyan a alguien palabras, actos o intenciones deshonorosas, o le imputen un delito, ya sea por referencia directa o indirecta, sin que tales conductas sean demostradas.

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

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



**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

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

(...)

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

...

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

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

*Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes*

(...)

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

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

Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior, en términos de lo sostenido por nuestro más Alto Tribunal en la tesis de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIRA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.**<sup>10</sup>

No se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados

---

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

Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

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

Es importante señalar que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en la Observación General número 34<sup>11</sup>, aprobada durante el 102° periodo de sesiones en Ginebra, Suiza, al interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, determinó:

### ***Libertad de opinión***

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

---

<sup>11</sup> Localizable en: [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc)

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

***Libertad de expresión***

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

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

***(Énfasis añadido)***

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

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

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

En este sentido, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos, cuenten con una protección diferenciada de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos públicos; dicho razonamiento está plasmado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA***<sup>12</sup>”. De tal suerte que, nuestro máximo tribunal ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información relacionados con funcionarios públicos, como es el caso, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, ya que los límites de crítica e intromisión son más amplios si refieren a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública, ya que en un sistema democrático, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Al respecto, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según nuestro máximo tribunal, que las personas con proyección pública se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de

---

<sup>12</sup> Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=36932>

intromisión admisible será mayor, aunque **dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública de acuerdo con la actividad desarrollada**, tal como lo refirió la Sala Superior.<sup>13</sup>

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

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

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

---

<sup>13</sup> Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*. En el mismo sentido, es orientadora la jurisprudencia de rubro *DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES*, así como la tesis de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ESTRICTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A LOS CIUDADANOS PARTICULARES, y LIBERTAD DE INFORMACIÓN*.

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

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

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

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

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

En este sentido, debe recordarse que la prohibición de imputar hechos o delitos falsos a una persona durante el proceso electoral, es armónica y consonante con el principio constitucional y convencional de presunción de inocencia que se traduce en un derecho fundamental de toda persona a ser considerada inocente de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no exista una sentencia definitiva en la que se precise lo contrario, lo anterior con fundamento en lo establecido por los

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

artículos 14, segundo apartado, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado dos, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**Caso Concreto**

Una vez precisado el marco jurídico aplicable al caso, se reitera que, al decir del quejoso, el contenido de los promocionales en sus versiones de radio y televisión, no se ajusta al marco constitucional y legal, porque, alega, crea una percepción errónea y calumniosa del candidato a gobernador del estado de Oaxaca, Alejandro Murat Hinojosa, al señalar que no es ciudadano del estado de Oaxaca.

Los promocionales denunciados tiene el siguiente contenido:

**“Llamado al voto v3”  
RV1640 [televisión] Audio**

***Voz en off:** En Oaxaca hemos pasado por malos momentos, pero el peor fue cuando Murat era Gobernador, desempleo, corrupción, auto atentados, departamentos en Estados Unidos y aviones privados.*

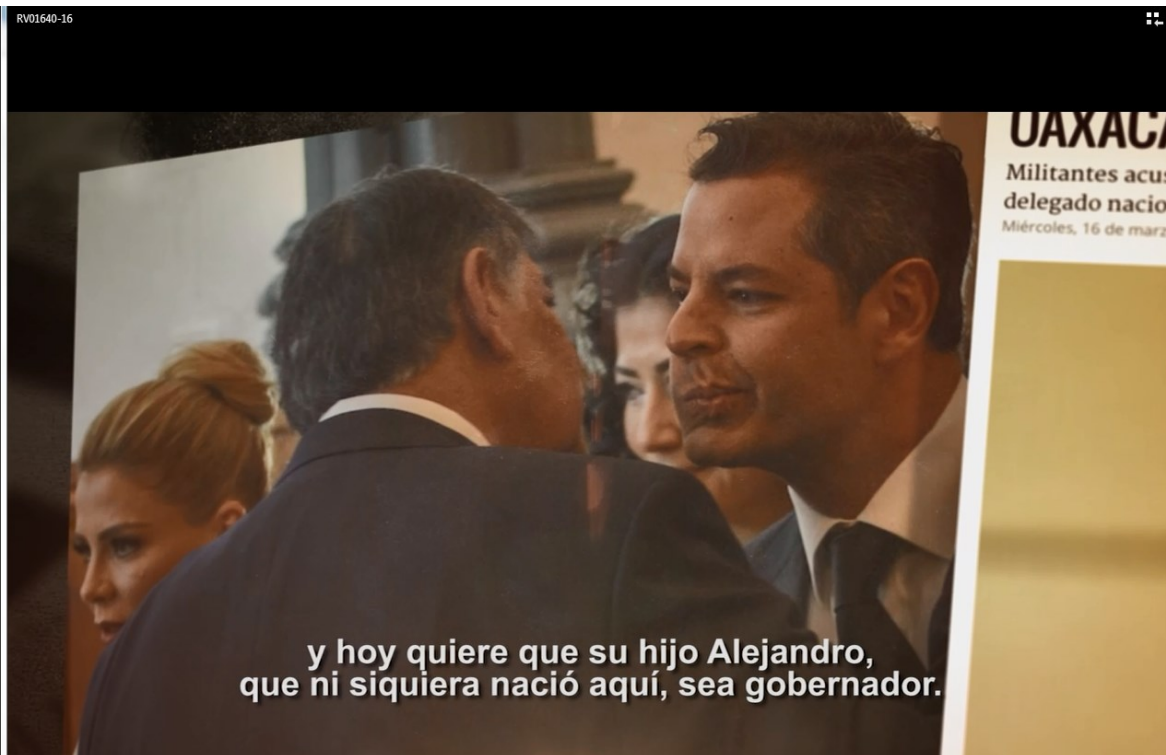
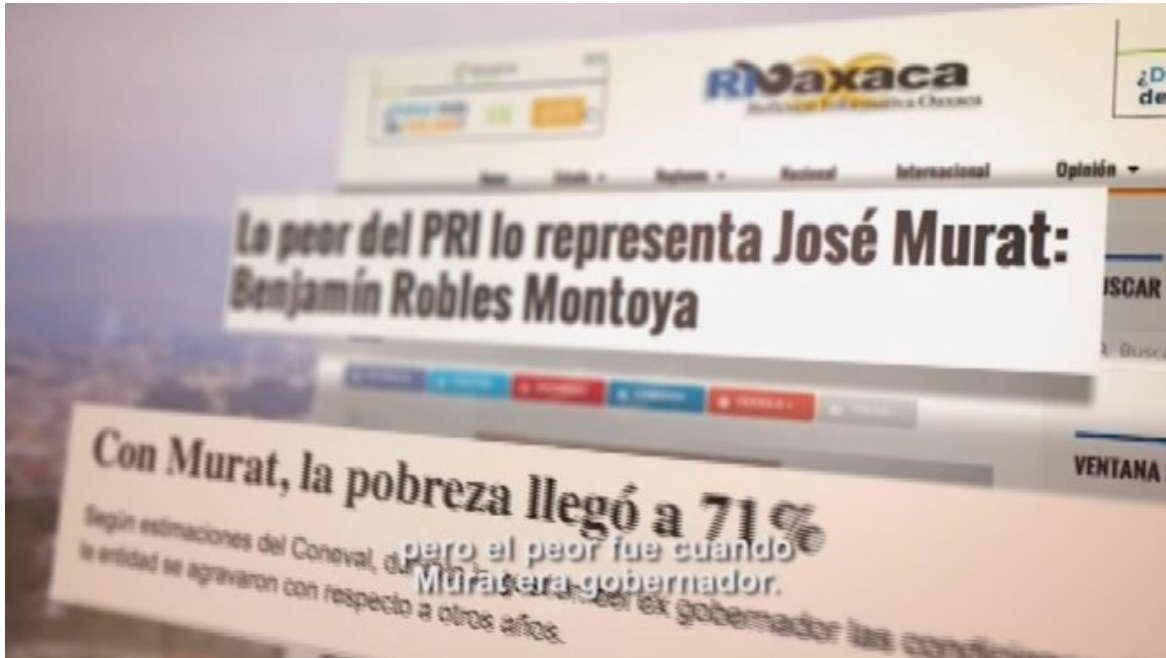
*Murat cree que no tenemos memoria y hoy quiere que su hijo Alejandro, que ni siquiera nació aquí, sea Gobernador, ellos quieren robarse la elección con mentiras y guerra sucia.*

*Pero no nos vamos a dejar, este cinco de junio vamos todos a votar por Oaxaca, por Pepe Toño y por los candidatos de la coalición Creo.*

*Vamos a votar con toda nuestra fuerza. PAN.*

Para mayor ilustración, se inserta el contenido del spot materia de denuncia:







**“Llamado al voto v3”  
RA01956-16 [Radio] Audio**

***Voz en off: Te acuerdas cuando Murat fue Gobernador, Oaxaca estuvo peor que nunca, desempleo, violencia, corrupción, auto atentados, departamentos millonarios en Estados Unidos y aviones privados.***

***Murat cree que no tenemos memoria y que Oaxaca es de su propiedad, ahora quiere imponernos como Gobernados a su hijo Alejandro, que ni siquiera nació aquí.***

***Pero no nos vamos a dejar, Oaxaca es mucho más fuerte que los Murat, ni un voto al PRI, ni un voto a Alejandro Murat***

**PAN.**

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

Concretamente y de forma destacada, el quejoso cuestiona el contenido del material denunciado en los siguientes términos:

*"... Murat cree que no tenemos memoria y hoy quiere que su hijo, **que no es de aquí** sea gobernador. Ellos quieren robarse la elección, pero no los vamos a dejar..."*

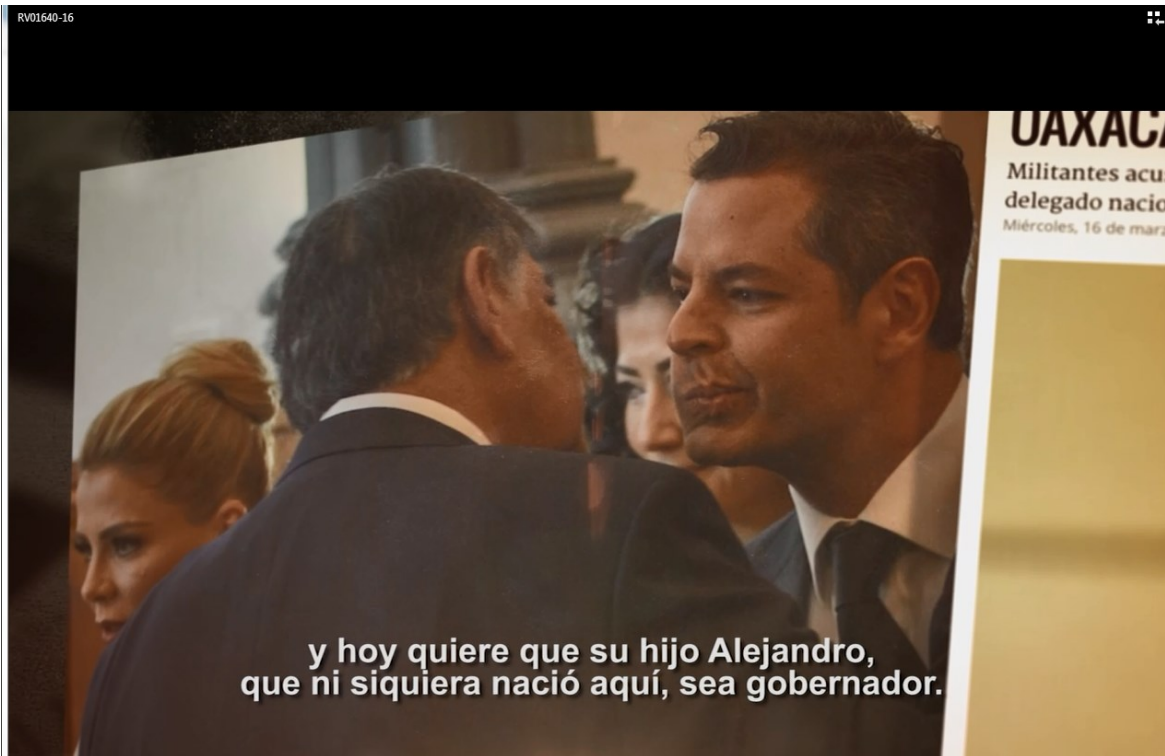
De un análisis preliminar realizado a los promocionales denunciados, este órgano colegiado advirtió, que la frase de la que se duele el partido quejoso, no se encuentra contenida en los mismos, ni a través de expresiones de audio ni visuales.

No obstante lo anterior, y aplicando mutatis mutandi, la Jurisprudencia 4/99 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR*, de un estudio integral del escrito de queja, y particularmente de los agravios esgrimidos, e interpretando la intención del hoy denunciante, esta Comisión de Quejas y Denuncias, advierte que la frase que en su caso afecta al quejoso, es la siguiente:

En relación al promocional de televisión:

*"... Murat cree que no tenemos memoria y hoy quiere que su hijo Alejandro, **que ni siquiera nació aquí**, sea Gobernador, ellos quieren robarse la elección con mentiras y guerra sucia..."*

Esta frase está acompañada de la siguiente imagen:



En cuanto al promocional de radio su contenido es el siguiente:

*“... Murat cree que no tenemos memoria y que Oaxaca es de su propiedad, ahora quiere imponernos como Gobernados a su hijo Alejandro, que ni siquiera nació aquí...”*

Ahora bien, toda vez que la frase que causa un perjuicio al hoy denunciante, es la misma tanto en su versión de radio como de televisión, esta autoridad electoral considera oportuno abordar el análisis de manera conjunta.

Precisado lo anterior, en concepto de esta autoridad, la petición de medidas cautelares es **IMPROCEDENTE**, por lo siguiente:

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

Bajo la apariencia del buen derecho, la expresión antes referida, no actualiza la hipótesis jurídica de calumnia, puesto que no constituye la imputación de hechos o delitos falsos, en términos del precitado artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, porque, desde una óptica preliminar, la frase **“que ni siquiera nació aquí”**, alude al lugar de nacimiento de un candidato que pretende acceder a un cargo de elección popular en un determinado ámbito geográfico, lo cual forma parte del debate permitido en una contienda electoral, puesto que se dirige a evidenciar, reprochar o cuestionar el lugar de nacimiento de esa persona y evidenciar que no es originaria de la localidad o entidad federativa que pretende gobernar. Por lo que, a juicio de esta autoridad, tal expresión se encuentra amparada bajo la libertad de expresión.

En efecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que como parte de la contienda electoral, se estima apegado a derecho que se ventilen temas relacionados con el lugar de nacimiento de algún candidato, porque ello podría impactar en la pertenencia o arraigo en la comunidad en la que pretende acceder a un cargo de elección popular.

Ahora bien, en el caso concreto, aún y cuando el promocional denunciado refiriera que Alejandro Ismael Murat Hinojosa no nació en Oaxaca, esta afirmación tiene sustento; en tanto que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca al resolver el expediente RA/17/2016 y sus acumulados RA/19/2016 y RA/21/2016 (sentencia que fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-174/2016), tuvo por acreditado que dicha persona nació en el Municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México, como se advierte de la siguiente transcripción:

*Ahora bien, obran en autos copias certificadas de dos actas de nacimiento de Alejandro Ismael Murat Hinojosa y de José Murat Casab, respectivamente, expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, y el instrumento público número nueve mil novecientos cincuenta y dos, suscrito por el licenciado José Jorge Enrique Zarate Ramírez, Titular de la Notaría Pública número ochenta y cuatro en el*

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

*estado de Oaxaca, mismas que constituyen documentales públicas cuyo valor probatorio es pleno, al no existir prueba en contrario, de conformidad con lo señalado en los artículos 14, apartado 1, inciso a), apartado 3, inciso c); y 16, sección 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Medios de convicción que prueban lo siguiente:*

- ***Que Alejandro Ismael Murat Hinojosa, nació en el municipio de Tlanepantla de Baz, estado de México y que su padre es José Murat.***
- *Que José Murat Casab o José Murat, son la misma persona.*
- *Que José Murat Casab nació en la ciudad de Ixtepec, Juchitán, estado de Oaxaca.*

***(Énfasis añadido)***

De lo anterior, se advierte que para la referida autoridad jurisdiccional quedó plenamente demostrado que Alejandro Ismael Murat Hinojosa nació en el Municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México; circunstancia que no le impide a la mencionada persona ser candidato a Gobernador del estado de Oaxaca, porque es hijo de padre oaxaqueño y, por tanto, es considerado como ciudadano de esa entidad.

Así las cosas, es claro que la expresión ***“que ni siquiera nació aquí”***, que implica que Alejandro Ismael Murat Hinojosa no nació en el estado de Oaxaca, tiene sustento factico ya que esta persona nació en Tlanepantla de Baz, Estado de México, y su lugar de nacimiento u origen se considera un tema de interés general, que válidamente puede ser retomado como parte de la contienda electoral.

De ahí que, bajo la apariencia del buen derecho, no se puede dar una connotación calumniosa a la expresión ***“que ni siquiera nació aquí”***, que refiere que el mencionado candidato no nació en el estado de Oaxaca, lo cual es cierto, y por ello encuentra cobertura legal y puede ser utilizada en el ámbito de la propaganda electoral.

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

Además, cabe precisar que el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión SUP-REP-86/2016, en el que se controvertió el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-88/2016, relacionado con el diverso promocional que contiene la frase “...*hoy quiere que su hijo, que no es de aquí sea Gobernador...*”, se determinó lo siguiente:

“ ...

Esto es, el máximo órgano jurisdiccional en la materia estima que a partir de un ejercicio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que la frase “...*hoy quiere que su hijo, que no es de aquí sea Gobernador...*” como lo refiere el recurrente puede ser entendida en diversos sentidos.

En esa lógica, la aceptación natural que conlleva, es que la persona a la que se alude no nació en el Estado de Oaxaca, o no tiene el carácter de ciudadano oaxaqueño, esto último es un hecho inexacto o falso, según se aprecia –se insiste– de la ejecutoria dictada por la Sala Superior.

...”

De lo anterior, se advierte que la Sala Superior al pronunciarse, de manera preliminar, respecto del promocional que contenía la frase “*que no es de aquí*” en relación con Alejandro Ismael Murat Hinojosa, determinó que podría tener dos diversas interpretaciones:

1. Una acepción, en el sentido de que dicha persona no nació en el Estado de Oaxaca, y
2. La otra interpretación es que no tiene el carácter de ciudadano oaxaqueño; por lo que respecto a esta acepción, la Sala Superior determinó que se trataba de un hecho inexacto o falso.

Esto es, la propia Sala Superior, en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-86/2016, reconoció que la interpretación de la frase “*que no es de aquí*” en el sentido de que Alejandro Ismael Murat Hinojosa no tiene el carácter de ciudadano

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

oaxaqueño, resultaba un hecho inexacto o falso. Pero dicha Sala Superior no estableció que la acepción de la mencionada frase en relación a que la referida persona no nació en el Estado de Oaxaca resultara falsa o inexacta, porque es cierta.

Lo anterior, cobra relevancia en el caso concreto, porque en el promocional que se analiza la frase *“que ni siquiera nació aquí”*, que alude a que Alejandro Ismael Murat Hinojosa no nació en el estado de Oaxaca, como ya se dijo, encuentra sustento factico porque tal persona nació en Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

Por otra parte, se debe precisar que por su naturaleza subjetiva, las opiniones o juicios personales son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa, por lo que en un contexto preliminar, no se aprecia que el Partido Acción Nacional incurra en calumnia con esa expresión.

Además, no debe perderse de vista que Alejandro Ismael Murat Hinojosa, candidato a Gobernador del estado de Oaxaca postulado por la Coalición Juntos Hacemos Más, misma que se integra por el Partido Revolucionario Institucional y otros partidos políticos, es una figura pública; por lo que su umbral de tolerancia a la crítica debe ser más amplio, pues por voluntad propia se sometió al escrutinio público, al ocupar diversos cargos públicos y, ahora, al participar como candidato a Gobernador en la mencionada entidad federativa.

Por ello, en el contexto democrático, las expresiones sobre funcionarios públicos o personas que ejercen funciones públicas, así como sobre los candidatos a ejercer cargos públicos, deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado.

En este sentido, suspender la difusión del promocional denunciado, restringiendo así la libertad de expresión del hoy denunciado, causaría un perjuicio mayor a la ciudadanía al restringir el debate público y su derecho a la información, siendo que no se deja en estado de indefensión al Partido Revolucionario Institucional, pues del contenido del promocional denunciado, se colige que es el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático: permitir la libre emisión y circulación de ideas, con el fin de generar el debate en la sociedad. Por ende, si alguna persona o



**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

institución no coincide con lo expresado, podrá manifestar a su vez su divergencia, para debatir o desmentir las imputaciones que se le hagan.

Por lo expuesto y fundado, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional.

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 respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

#### **ACUERDO**

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

**ACUERDO ACQyD-INE-92/2016  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/128/2016**

**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 Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y el Consejero Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la emisión de un voto concurrente, y con el voto en contra de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, quien anunció la emisión de un voto particular.

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

**MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA**