



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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 Y GULLERMO PADRÉS ELÍAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015 Y SU ACUMULADO, POR LA PRESUNTA CALUMNIA EN SU CONTRA, DERIVADO DE SPOTS PAUTADOS POR EL PARTIDO POLÍTICO ENCUENTRO SOCIAL.

Distrito Federal, a uno de junio de 2015.

ANTECEDENTES

ACTUACIONES EN EL EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015

I. **DENUNCIA.**¹ El treinta de mayo de dos mil quince, se recibió en la Secretaría Ejecutiva de este Instituto escrito del Partido Acción Nacional, mediante el cual denunció hechos que considera constituyen infracciones a la normativa electoral, los cuales, esencialmente, consisten en lo siguiente:

- La supuesta transmisión en **televisión**, dentro de la pauta a que tiene derecho el Partido Encuentro Social, del promocional titulado "Presa" con número de folio RV02035-15, el cual, a decir del solicitante, contiene expresiones que calumnian, tanto al instituto político como al Gobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías.

¹ Visible a fojas 1 a 18 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. **UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015**
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

II. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN.² El treinta y uno de mayo del año en curso se tuvo por recibido el escrito de mérito, asignándole la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015**; se admitió a trámite la denuncia por considerar que reunía los requisitos de ley y se ordenó diligencia de investigación, consistente en requerir información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

ACTUACIONES EN EL EXPEDIENTE UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

III. DENUNCIA.³ El treinta de mayo de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de Secretaría Ejecutiva de este Instituto, escrito firmado por Guillermo Padrés Elías, Gobernador del estado de Sonora, mediante el cual denunció esencialmente los mismos hechos que el Partido Acción Nacional.

IV. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y ACUMULACIÓN.⁴ El treinta y uno de mayo del año en curso, se tuvo por recibido el escrito de referencia, asignándole el número de expediente **UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015**; asimismo se admitió a trámite la denuncia por considerar que reunía los requisitos de ley, y se ordenó su acumulación al procedimiento con clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015**, por existir identidad de sujeto y hechos denunciados.

ACTUACIÓN A PARTIR DE LA ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES

² Visible a fojas 19 a 23

³ Visible a fojas 32 a 46

⁴ Visible a fojas 47 a 50


2



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

V. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El uno de junio del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado D, 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 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; en el caso, al tratarse de una posible infracción a la Base III, Apartado C del artículo 41 constitucional, atribuible al Partido Encuentro Social, derivado de la supuesta difusión de contenidos que, al decir de los quejosos, los calumnian, este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

Como se ha establecido previamente, los hechos que los quejosos denuncian pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La transmisión en televisión, dentro de la pauta a que tiene derecho el Partido Encuentro Social, de propaganda política o electoral, presuntamente calumniosa.

A efecto de integrar debidamente el presente procedimiento, se formuló requerimiento de información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, la cual informó lo siguiente:⁵

Por este medio, me permito dar respuesta al oficio INE-UT/8591/2015, mediante el cual solicitó información relacionada con el promocional "Presa" con folio RV02035-15 del Partido Encuentro Social.

Al respecto, y en atención a los incisos a) y c) le informo que el promocional fue pautado para el partido político Encuentro Social, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para campañas del proceso electoral local coincidente en el estado de Sonora, por lo que el inciso e) queda sin efecto.

Respecto del inciso b) le informo que la vigencia del promocional es la que se aprecia en el cuadro siguiente y que el mismo que se encuentra transmitiendo en el estado de Sonora:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ambito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
ES	RV02035-15	"Presa"	Sonora	Loc	Camp	29/05/2015	03/06/2015	73/CRT/05/2015	N/A

Ahora bien, en cuanto al inciso d) te comento que a la fecha no ha sido solicitada la suspensión o sustitución del mismo.

En cuanto a lo solicitado en el inciso f) y a la documentación soporte del inciso b) adjunto en medio magnético los escritos que acreditan la solicitud de transmisión y el testigo de grabación de mérito.

Por último, en cuanto al inciso g) una vez que finalice la vigencia del promocional objeto del expediente en que se actúa, se remitirá en alcance al presente oficio.

⁵ Visible a fojas 56 a 57 y anexo a foja 58



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y el disco conteniendo entre otras cosas el testigo de grabación, tienen el carácter de **documental pública, cuyo valor probatorio es pleno**, al haber sido emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradicho por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 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 lo contenido en tales constancias.

CONCLUSIONES

- Se acreditó la existencia y contenido del promocional identificado como "Presa" de folio RV02035-15 (televisión), el cual fue pautado por el Partido Encuentro Social para la etapa de campaña del proceso electoral local en el estado de Sonora.
- El periodo de vigencia de tal promocional abarca del veintinueve de mayo concluye el tres de junio del presente año.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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.


7



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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.

En este sentido, toda vez que la denuncia gira en torno a la supuesta calumnia que a decir de los quejosos, se realiza en su contra, se considera pertinente realizar las siguientes consideraciones generales:

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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, del 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.”***

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

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

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

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

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

10



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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, 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 señala lo siguiente:

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-288/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sala Unitaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—23 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-367/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.

Recurso de apelación. SUP-RAP-118/2008 y acumulado.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—20 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.— Ponente: Manuel González Oropeza.— Secretarios: Carlos Ortiz Martínez y David Cienfuegos Salgado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

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, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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 infracciones de los partidos


15



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

políticos a dicha ley, entre otras, la difusión de propaganda política o electoral que calumnien 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 éste 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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 del sufragio libre e informado.

IV. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Ahora bien, sin realizar un pronunciamiento de fondo del asunto o prejuzgando sobre la materia de la queja, esta Comisión de Quejas y Denuncias se avocará al análisis respecto de la procedencia o no de la medida cautelar solicitada por los quejosos, siempre bajo la apariencia del buen derecho.

En tal sentido, los denunciantes al momento de realizar la solicitud de adopción de medidas cautelares, lo hacen en los siguientes términos:

Medidas Cautelares

Se tomen las medidas cautelares consistentes en suspender de manera inmediata la transmisión de los materiales de televisión objeto de la presente queja y denuncia, así como de toda la propaganda que se realice con dichos materiales.

Como se advierte de la solicitud de medidas cautelares, los denunciantes piden el cese de la transmisión del promocional denunciado, derivado a que el mismo, a su juicio, transgrede la legislación en materia electoral.

Precisado lo anterior, la solicitud de adopción de medidas cautelares sobre la presunta difusión de propaganda electoral calumniosa en contra del Partido Acción Nacional y Guillermo Padrés Elías, Gobernador del estado de Sonora, en los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

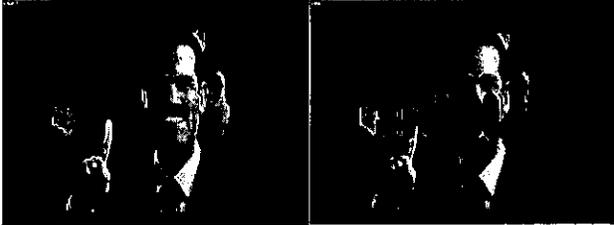
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

tiempos a que tiene acceso como prerrogativas el Partido Encuentro Social en televisión, resulta **IMPROCEDENTE**.

Lo anterior, tal como se desprende de las consideraciones que se exponen a continuación, partiendo siempre bajo la apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.

Toda vez que ha quedado establecido que el promocional denunciado, denominado "Presa", de folio RV02035-15, corresponde a la pauta del partido político Encuentro Social en televisión y que se ha acreditado, de igual manera, que el mismo se encuentra difundándose a esta fecha, este órgano colegiado considera que necesario llevar a cabo un análisis de su contenido, para precisar las razones de la presente determinación.

En este sentido, el contenido del promocional denunciado, es del tenor siguiente:

PROMOCIONAL PRESA RV02035-15	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Voz en off: ¿Tú sabías que el gobernador Padrés se mandó hacer una presa para su rancho?</p> <p>Le costó 177,000,000 millones de pesos, de su bolsa.</p> <p>Pero no tenía derecho a apropiarse del agua de los sonorenses... lo que no sabías es que ahora que voló la</p>


18



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

	<p>presa las cosas quedaron así:</p> <p>Todo está peor, se arruinó el agua de los sonorenses.</p> <p>No podemos seguir tolerando que el PAN gobierne Sonora de esta manera</p> <p>Vota por encuentro social.</p>

Como se advierte, el contenido de dicho promocional refiere a la supuesta construcción de una presa por parte del Gobernador del estado de Sonora y de igual modo, en el mismo se menciona que el citado servidor público *se apropió del agua de los sonorenses*.

Del análisis al contenido del material televisivo descrito se advierten, esencialmente, los siguientes elementos:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

1. En el promocional se puede observar en primera instancia la imagen del gobernador del estado de Sonora, así como en números en color rojo la cantidad de \$177,000,000 a la vez que se escucha *¿Tu sabías que el gobernador Padrés se mandó hacer una presa para su rancho? Le costó 177,000,000 millones de pesos, de su bolsa.*

2. En seguida de dicha frase, se observan varias imágenes de una presa vista desde las alturas, y en donde se puede leer *“no tenía derecho a apropiarse del agua de los sonorenses”,* al mismo tiempo se escucha *“Pero no tenía derecho a apropiarse del agua de los sonorenses... lo que no sabías es que, ahora que voló la presa las cosas quedaron así.”*

3. Después se aprecia una explosión y se siguen viendo las imágenes de una presa vista desde las alturas, y en letras color rojo se lee la frase *“No podemos seguir tolerando que el PAN gobierne Sonora de esta manera”* al momento en que se escucha *“Todo está peor, se arruinó el agua de los sonorenses, no ponemos seguir tolerando que el Pan gobierne Sonora de esta manera”.*

Al respecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que **no se aprecian elementos de calumnia** en contra del Partido Acción Nacional ni del Gobernador del estado de Sonora.

En principio, por lo que respecta a la construcción de la presa de la que se habla en el promocional, no se alude a imputación de delitos o hechos falsos, inclusive se menciona que fue construida con dinero del gobernador (lo que se constata con la frase “de su bolsa”).

20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

De igual manera, se hace mención a que el gobernador no tenía derecho a apropiarse del agua de los sonorenses, pero tal afirmación no puede ser entendida de manera unívoca como la imputación de un delito o hecho falso, sino a una expresión subjetiva del partido político que emite el spot, la que se refiere a un tema que ha sido ampliamente debatido en los espacios noticiosos y de opinión pública del país.

Finalmente, en el promocional se observan imágenes que aluden a la destrucción de la presa y a los daños posteriores a la misma, sin que de igual modo se advierta que exista siquiera una simple mención a un hecho delictivo, sino más bien a una problemática de tipo ambiental, y a las supuestas consecuencias que el hecho en comento generó.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que este órgano colegiado, y de igual manera la autoridad jurisdiccional revisora, han conocido ya de promocionales de contenido semejante al hoy denunciado.

En efecto, en el acuerdo **ACQD-INE-82/2015**, de once de abril de 2015, esta autoridad consideró que la expresión *el Gobernador del PAN Guillermo Padrés construyó ilegalmente una presa enorme en su rancho, que le quita el agua a la gente que no la tiene*, en un promocional que hablaba de corrupción, podría considerarse la imputación de un delito, pero la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave **SUP-REP-187/2015**, determinó que ni las expresiones ni el contexto del promocional, constituían calumnia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

Expresiones de contenido semejante se conocieron en el acuerdo **ACQD-INE-107/2015**, de veinticuatro de abril de dos mil quince, cuando la denuncia versó acerca de la difusión de las siguientes frases:

Sabías que un gobernador del PAN, se mandó a construir ilegalmente, una presa de 120 metros de largo, 80 metros de alto, capaz de almacenar 4 millones de metros cúbicos de agua.

Si, una presa cuyo costo se estima en 170 millones de pesos, y que le está quitando el agua a los campesinos de la región, solo para abastecer de agua su propia casa.

Y respecto de las mismas, este órgano colegiado consideró que no existía calumnia en contra del Partido Acción Nacional, razonando que ni siquiera la mención de que la construcción de la presa había sido de manera "ilegal" (el spot que se analiza no incluye esta frase ni alguna semejante), podía interpretarse unívocamente como la imputación de un delito.

Por otra parte, la expresión contenida en el spot materia de análisis *Pero no tenía derecho a apropiarse del agua de los sonorenses*, se considera **equivalente a las que ya fueron conocidas previamente, sin que se considerara que daba lugar al dictado de medida cautelar**, en el precedente la frase fue: *que le quita el agua a la gente que no la tiene y quitando el agua a los campesinos de la región, solo para abastecer de agua su propia casa.*

Por lo anterior, es de concluir que tampoco a través de esa expresión, se configura la calumnia en contra de Guillermo Padrés Elías y el Partido Acción Nacional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

Finalmente, debe destacarse que el promocional ahora denunciado, contiene al final la expresión *lo que no sabías es que, ahora que voló la presa las cosas quedaron así*, al tiempo que se observa la imagen de una explosión, sin que sea posible desprender tampoco de tales imágenes y expresión, la imputación de una conducta delictiva, o de hechos falsos con impacto en el proceso electoral que actualicen la figura jurídica de calumnia.

En tal sentido, debe destacarse que tales expresiones, abordan una situación que se relaciona con hechos acontecidos en el estado de Sonora, tal y como se ha hecho valer en diversos asuntos por esta Comisión de Quejas y Denuncias, acontecimientos que tuvieron una destacada difusión a nivel nacional, y que han sido materia de estudio de la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el precedente que se ha señalado en líneas anteriores, por lo que resulta inconcuso que no se trata de hechos falsos.

Por otra parte, constituye un hecho público y notorio que una de las estrategias de los partidos políticos utilizados en su propaganda político-electoral, sus mensajes no sólo tienen contenidos relacionados con temas que les permitan presentar sus propuestas para posicionarse ante la ciudadanía, sino referir a críticas o reproches a conductas realizadas por otros partidos o sus militantes, con el ánimo de persuadir o convencer al electorado, y de esta manera, incrementar su votación, siempre que no se rebasen los límites de la libertad de expresión, mediante el uso de expresiones que calumnien a las personas, lo que en el caso no acontece, en la medida en que no se aprecian manifestaciones o frases, en lo individual o en su contexto, intrínsecamente calumniosas, sino que expresan la visión o posición de un partido frente a hechos conocidos públicamente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

Debe tenerse en cuenta que en el periodo de campañas en el que ahora nos encontramos, debe fomentarse la discusión respecto de los temas de interés público, pues ello es parte del debate democrático, como se establece en la Jurisprudencia 11/2008, 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.***

Y de igual modo, debe considerarse que los sujetos que forman parte del quehacer público, como el instituto político denunciante y el servidor público a quien se alude en el promocional denunciado, se encuentran sujetos a un mayor escrutinio público, por lo que, las expresiones analizadas, no son, en modo alguno, constitutivas de calumnia.

Tal afirmación, encuentra sustento en la tesis aislada número **1a. CCXIX/2009**, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: ***“DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS”.***

Por todo lo anterior, la presente solicitud de medida cautelar, por cuanto hace al promocional denunciado en su versión televisiva, debe declararse **improcedente**.

Los razonamientos expuestos, **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

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 por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en el artículo 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:

ACUERDO

PRIMERO. En términos de lo argumentado en el **TERCER** considerando, se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional y por Guillermo Padrés Elías, del promocional identificado como "**Presa**" con número de folio RV02035-15 (televisión).

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **CUARTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión 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.

25



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-179/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/340/PEF/384/2015
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/GPE/CG/346/PEF/390/2015

El presente Acuerdo fue aprobado en la Octogésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el uno de junio del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno.

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

MAESTRA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO