



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR FRANCISCO ANTONIO ROJAS TOLEDO Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL Y SU SANCIONADOR UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015 EN RELACIÓN LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE SUPUESTAMENTE CALUMNIA A LOS QUEJOSOS.

Distrito Federal, a trece de julio de dos mil quince.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El once de julio del año en curso, se recibió escrito de denuncia presentado por Francisco Antonio Rojas Toledo, por el que hace del conocimiento de esta autoridad diversos hechos que presuntamente contravienen la normatividad electoral, y solicita la adopción de medidas cautelares, específicamente, por cuanto hace a la supuesta transmisión de un promocional de radio y televisión en el que se calumnia a su persona.

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.² El mismo once de julio del presente año, se tuvo por recibida la denuncia, asignándole el número de expediente **UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015**, se admitió a trámite por considerar que reunía los requisitos de ley, y se ordenaron diversos requerimientos de información, que son al tenor siguiente:

Instancia requerida	Requerimiento	Fecha de respuesta
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.	a) Refiera si a la fecha se difunden o no el promocional denominado <i>Contrapropuesta</i> , identificado con los números de folio RV02228-15 [versión televisión] y su correlativo RA03300-15 [versión radio], pautados por el Instituto Nacional Electoral, como parte de las prerrogativas a que	12/07/2015

¹ Visible a fojas 1 a 17 del expediente

² Visible a fojas 18 a 34 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

	<p>tiene acceso el Partido Revolucionario Institucional, señalando el periodo de vigencia correspondiente, acompañando la documentación que acredite la petición; b) Indique si a la fecha fue solicitada la suspensión, o sustitución del promocional materia del presente requerimiento; c) Mencione el tipo de pauta al que pertenece tal material, y acompañe el testigo de grabación correspondiente en medio magnético, y d) En su oportunidad proporcione el reporte total del monitoreo que contenga los días y horas en que fue difundido el promocional de mérito, precisando el período en que fue detectado, el número de impactos, las emisoras de televisión en que se hubiese transmitido, sirviéndose acompañar la documentación que soporte la información requerida.</p>	
<p>Partido Acción Nacional.</p>	<p>a) Si el partido político que representa inició algún procedimiento de investigación y/o expulsión en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo; b) En caso de ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento que antecede, precise el órgano o autoridad que inicio el procedimiento de investigación y/o expulsión de Francisco Antonio Rojas Toledo; indicando de forma clara los hechos que motivaron dicho procedimiento de investigación y/o expulsión en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo; y c) Señale cual fue la determinación, fallo o veredicto final en el procedimiento sustanciado en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo.</p>	<p>No ha respondido</p>
<p>Presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Chiapas.</p>	<p>a) Si el Tribunal Superior de Justicia del estado de Chipas, tiene registro de algún juicio seguido en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo, vinculado a los delitos de homicidio en grado de tentativa; violencia intrafamiliar y/o enriquecimiento ilícito; b) En caso de ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento que antecede, indique de forma clara los hechos que motivaron dicho procedimiento de investigación en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo; y c) Señale cual fue la determinación, fallo o veredicto final en el procedimiento sustanciado en contra de</p>	<p>No ha respondido</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

	Francisco Antonio Rojas Toledo , sirviéndose remitir copia certificada de la misma.	
Procurador General de Justicia del estado de Chiapas	a) Si la Procuraduría General de Justicia de referencia, inició algún procedimiento de investigación en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo , vinculado a los delitos de homicidio en grado de tentativa; violencia intrafamiliar y/o enriquecimiento ilícito; b) En caso de ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento que antecede, indique de forma clara los hechos que motivaron dicho procedimiento de investigación en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo ; y c) Señale cual fue la determinación, fallo o veredicto final en el procedimiento sustanciado en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo , sirviéndose remitir copia certificada de la misma.	12/07/2015
Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.	a) Si se encuentra registrado a un cargo de elección popular Francisco Antonio Rojas Toledo; b) De ser afirmativo al cuestionamiento que antecede, precise el cargo y el o los partidos políticos (coalición) por el que se encuentra registrado; y c) En caso de ser afirmativa la respuesta a los incisos anteriores sírvase proporcionar en copia certificada del acta de registro;	No ha contestado

Aunado a lo anterior, se ordenó la certificación de diversos portales de internet por parte del personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por medio de Acta Circunstanciada.

III. DENUNCIA.³ El once de julio del año en curso, se recibió escrito de denuncia presentado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, por el que hace del conocimiento de esta autoridad diversos hechos que presuntamente contravienen la normatividad electoral, y solicita la adopción de medidas cautelares, específicamente, por cuanto hace a la supuesta transmisión de un promocional de radio y televisión en

³ Visible a fojas 106 a 117 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

el que se calumnia a su representado y a su candidato a Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Francisco Antonio Rojas Toledo.

IV. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.⁴ El mismo once de julio del presente año, se tuvo por recibida la denuncia, asignándole el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015**, se admitió a trámite por considerar que reunía los requisitos de ley, y se acumuló al expediente **UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015** al tratarse de los mismos hechos, en los expedientes antes citados y existir identidad de sujetos, objeto y pretensión.

V. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR⁵. El trece de julio del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

Los hechos denunciados versan sobre la posible violación a lo estipulado en la Base III, Apartado C, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la difusión en radio y televisión de propaganda presuntamente calumniosa.

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

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

⁴ Visible a fojas 118 a 126 del expediente

⁵ Visible a fojas 152 a 153



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

- b) A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
- c) **Tratándose de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.**
- d) Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.

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

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

Por tanto, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares cuando los hechos estén relacionados con radio y/o televisión. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b) y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 38, párrafos 1, fracción I, y párrafos 2, 3 y 4; 40, párrafo 1, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

En el caso concreto, es competente esta Comisión para conocer del asunto, en razón de que la medida cautelar solicitada por el denunciante, consiste en determinar si es procedente o no la suspensión de la difusión de los spots, cuyo contenido presuntamente es violatorio de la normatividad electoral por contener elementos calumniosos.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Los hechos respecto de los que se solicita medida cautelar pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La presunta transgresión a la normatividad electoral, derivado de la supuesta difusión del promocional *Contrapropuesta*, identificado con los números de folio RV02228-15 [versión televisión] y su correlativo RA03300-15 [versión radio], pautados por el Instituto Nacional Electoral, como parte de las prerrogativas a que tiene acceso el Partido Revolucionario Institucional, mediante el cual a juicio del impetrante se difunde propaganda que incluye contenido e imágenes que en su contexto, lenguaje y descripción atentan en contra de ese instituto político por tratarse de una asociación de individuos con afinidades políticas e ideológicas, así como de Francisco Antonio Rojas Toledo, candidato a Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas por dicho instituto político.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1.- Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2908/2015⁶** signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

Por este medio, desahogo el requerimiento formulado en el punto Séptimo del acuerdo citado al rubro en los siguientes términos:

Los promocionales identificados con los folios RV02228-15 y RA03300-15 fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para campaña local del proceso electoral en Chiapas, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
----------------	--------------------	---------	---------	--------	------	--------------------	--------------------	---------------------------	------------------------

⁶ Visible a fojas 41 a 61 y anexo a foja 62



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

PRI	RA03300-15	Contra Propuesta	Chiapas	Loc.	Camp	12/07/2015	15/07/2015	Escrito de 6 de julio de 2015	No aplica por fin de campaña
PRI	RV02228-15	Contra Propuesta	Chiapas	Loc.	Camp	12/07/2015	15/07/2015	Escrito de 6 de julio de 2015	No aplica por fin de campaña

Adjunto copia simple del escrito con el que se solicitó la difusión de los materiales, los cuales se incluyeron en la última orden de transmisión de mensajes de partidos políticos para el proceso local en Chiapas, por lo que al concluir su vigencia al término de las campañas, no existe solicitud de suspensión o retiro de los mismos.

Con relación al reporte de monitoreo solicitado, una vez que concluyan los ciclos de validación correspondientes, se enviará la información solicitada.

Anexo a dicho oficio se adjuntó disco compacto el cual contiene los promocionales denunciados.

2.- Acta circunstanciada elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de diversas notas periodísticas que dan cuenta de diversas conductas atribuidas a Francisco Antonio Rojas Toledo, así como del portal de la Secretaría de la Función Pública, en específico el apartado del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados, donde aparecen dos inhabilitaciones de Francisco Antonio Rojas Toledo, por negligencias administrativas y violación a la normatividad presupuestal, de fechas primero de abril de dos mil ocho y veinticuatro de marzo de dos mil nueve, respectivamente.

3.- Acta Circunstanciada que se instrumentó por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con el objeto de dejar constancia del contenido de la página de internet del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Chiapas, en específico de la sección de estrados electrónicos, donde consta que existe un juicio seguido en contra del Francisco Antonio Rojas Toledo por presunta violencia familiar.

4.- Oficio número FEJCL/3111/2015, firmado por el licenciado Juan Ramón Elías Marroquín Flores, Subdirector de la Dirección General Jurídica Normativa, de la Fiscalía Especializada Jurídica Consultiva y de Legislación, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, por el que informa lo siguiente:

(...)

Que en la base de datos de esta Procuraduría, si se encontró registro de Averiguación Previa en contra de Francisco Antonio Rojas Toledo, la cual fue iniciada en el Fiscalía de Distrito Metropolitano de esta Procuraduría General de Justicia, con fecha treinta de junio de dos mil ocho, por el delito de tentativa de homicidio y violencia familiar, registrada bajo el número de averiguación previa (...), como ofendidos los CC. (...),



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

*misma indagatoria fue consignada sin detenido, al Juzgado Segundo Penal "el Amate", para la atención de delitos graves del distrito judicial de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, radicándose bajo la causa penal número (...), ahora bien toda vez que la indagatoria fue remitida ante el órgano jurisdiccional correspondiente, las constancias que requiera deberán ser solicitadas a ese órgano.
(...)*

5.- Oficio número **INE/DEPPP/DE/DAI/2923/2015** de fecha trece de julio del presente año, por el que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos informa lo siguiente:

Por este medio, en alcance al diverso INE/DEPPP/DE/DAI/2908/2015 en el que se informó oportunamente el periodo de vigencia de los materiales identificados con los folios RA03300-15 y RV02228-15 versión "Contra Propuesta" pautados por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para campaña local del proceso electoral en Chiapas, sin que hubiera solicitud de sustitución de los mismos, le informo que al 13 de julio de 2015 continúa la difusión de los promocionales referidos.

Los elementos de prueba citados, 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.

Es importante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sentencia recaída en el expediente SUP-REP-70/2015, determinó que la norma no prevé en forma expresa un plazo para el desahogo de las diligencias preliminares de investigación; empero, si se tiene presente la naturaleza sumaria de las medidas cautelares, así como que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de inmediato o dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber admitido la queja o denuncia, debe remitir las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva sobre la solicitud de medidas cautelares o su negativa, tales diligencias preliminares deben realizarse en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas después de haber admitido la queja.

CONCLUSIONES:

- El promocional denunciado está siendo transmitido actualmente y concluye su vigencia el día quince de julio del año en curso.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

- Se tiene acreditado en autos que Francisco Antonio Rojas Toledo, fue inhabilitado por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Desarrollo Social, por negligencia administrativa y violación a la normatividad presupuestal, de conformidad con la certificación realizada al contenido del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública.
- Se tiene acreditado en autos que Francisco Antonio Rojas Toledo, fue sujeto a proceso penal por tentativa de homicidio y violencia familiar, de conformidad con lo informado por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, y que dicha Averiguación Previa fue remitida al órgano jurisdiccional competente para ser juzgada, sin que se tenga certeza respecto de su culpabilidad o inocencia.

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:

- Apariencia del buen derecho.
- Peligro en la demora.
- La irreparabilidad de la afectación.
- 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* —aparición 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

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.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, 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 hechos 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 respectiva 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

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.⁷*

Sentado lo anterior, se considera necesario realizar las siguientes **consideraciones generales:**

I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En este apartado, se debe tener en cuenta que los artículos 1°, párrafo primero y segundo, 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen lo siguiente:

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

El primer dispositivo establece el reconocimiento de que todas las personas gozarán de los derechos humanos consagrados en la Constitución, interpretándose de conformidad con la misma y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El segundo artículo constitucional consigna dos derechos fundamentales: La libertad de expresión y el derecho a la información, pero establece ciertos límites o restricciones a su ejercicio.

Por su parte, el numeral 7°, de la Constitución General, en la regulación de la libertad de imprenta, establece la prohibición de la censura previa, así como de cualquier acto que tienda a coartar el libre ejercicio de esa libertad en forma anticipada.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales en cita, se desprende que la manifestación de las ideas, en principio, no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber:

1. Que se ataque a la moral;
2. Se afecten los derechos de terceros;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

3. Se provoque algún delito, o
4. Se perturbe el orden público.

Lo anterior, resulta coincidente con lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se señala que la libertad de expresión puede restringirse en la ley cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral.

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en torno a la naturaleza y alcance que corresponde a los derechos de libre expresión de ideas, comunicación y acceso a la información contenidos en el artículo 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, tal autoridad ha establecido que el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, se relaciona con la materia político-electoral, tales derechos básicos deben interpretarse, en forma sistemática, en correlación con lo dispuesto en el artículo 41, de la Constitución General de la República, teniendo en cuenta los deberes, restricciones y limitantes que la propia Ley Fundamental establece en esa materia.⁸

II. RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Por otra parte, se debe señalar que el ejercicio de la libertad de expresión no ha recibido un trato aislado sino que **ha encontrado contrapeso con otro valor fundamental** que también ha sido tutelado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los instrumentos jurídicos de carácter internacional y la normatividad secundaria: Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos, dado que así lo disponen tanto el

⁸ Lo anterior, se sustenta con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el epígrafe: *GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

artículo 6º de la Constitución Federal, como los artículos 11, párrafos 1 y 2 de la invocada Convención Americana.

Conforme al citado instrumento jurídico, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por otra, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Por cuanto hace al derecho al honor, relacionada con la valía y estima de una persona, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido la importancia de que dicho derecho fundamental sea preservado y garantizado por el Estado, en armonía y equilibrio con la libertad de expresión, como se aprecia del siguiente texto:

Dentro del marco jurídico de la vigencia del derecho al honor, la libertad de expresión como derecho fundamental no sustenta ni legitima frases y términos manifiestamente injuriosos y que vayan más allá del legítimo derecho de opinar o el ejercicio de la crítica. La libertad de expresión y el derecho al honor deben ser simultáneamente garantizados por el Estado.⁹

Por su parte, tratándose de la vida privada, la honra y la reputación, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en lo conducente, ha sostenido lo siguiente:

1. En el artículo 17 se prevé el derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación. A juicio del Comité, este derecho debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas. Las obligaciones impuestas por este artículo exigen que el Estado adopte medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivas la prohibición de esas injerencias y ataques y la protección de este derecho.¹⁰

Incluso, aun tratándose de personas con responsabilidades públicas, cuyo umbral de tolerancia debe ser más amplio a la crítica y expresiones en su contra, en comparación con ciudadanos particulares, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que merecen **protección a su honor**. Lo anterior, en términos del sistema de protección dual, bajo el estándar de la "real malicia". Esta

⁹ Caso *Kímel vs Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C, No. 177.

¹⁰ Observación General N°16



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

doctrina se traduce en la imposición de sanciones civiles en supuestos específicos: respecto de servidores públicos, cuando se difunda información falsa, -a sabiendas de su falsedad y con total despreocupación sobre si era o no falsa- y con la clara intención de dañar; y por lo que hace a personas privadas con proyección pública, cuando se difunda información a sabiendas de su falsedad

Este criterio ha sido sustentado en el ámbito internacional por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se demuestra en seguida.

En el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, la Corte Interamericana sostuvo, en lo que importa al caso, 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 127 Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra nota 15, párr. 117; y Caso Ivcher Bronstein, supra nota 114, párr. 149. 63 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

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.¹¹

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.

Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior, en términos de lo sostenido por nuestro más Alto Tribunal en la tesis de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA**

¹¹ 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 ESTRUCTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A LOS CIUDADANOS PARTICULARES, y LIBERTAD DE INFORMACIÓN.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

*CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA,
PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.*¹²

Ahora bien, no se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6º, párrafo primero, y 7º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes 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.

Es importante apuntar que esta autoridad administrativa electoral concibe el derecho a la libertad de expresión como un valor democrático fundamental y reconoce que es tal la importancia que reviste este derecho en la formación de la opinión pública, que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones únicamente obedecen a las establecidas en la propia norma fundamental y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan.

Esta autoridad tiene en cuenta que en un Estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y que el sufragio sólo se puede emitir cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión, derechos que si bien cobran relevancia especial durante los periodos electorales, en un Estado democrático, en todo tiempo resulta imprescindible su protección, además de que la formación de la opinión pública es un proceso permanente.

¹² Décima Época; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. XLVI/2014 (10a.); Página: 674.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

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

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, que es 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.”***

Ahora bien, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendida como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 1º, 3º, 6º, y 7º, en concordancia con los artículos 40 y 41 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Así, al garantizar la seguridad jurídica de no ser víctima de un menoscabo arbitrario, en la posibilidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía al derecho de libertad de expresión, asegura el derecho de todos a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva o social del ejercicio de este derecho individual o personal.

Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e información, que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás tienen y quieren difundir.

Las consideraciones en cita están contenidas en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P./J. 25/2007, que obra bajo el rubro ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

SU CONTENIDO”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007, a fojas mil quinientos veinte.

Luego, tanto la dimensión social como individual del derecho a la libre expresión, se deben garantizar en forma simultánea, para garantizar la debida efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Ahora bien, no se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6º, párrafo primero, y 7º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes 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.

Para ello, las restricciones, deberes o limitaciones se deben interpretar en forma estricta, al tiempo que los derechos fundamentales, en este caso, el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta, en el ámbito político y electoral, se deben interpretar en forma amplia o extensiva, a fin de potenciar el derecho y su ejercicio, sin exceder las restricciones, constitucional y legalmente previstas.

En este sentido, resulta aplicable 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015**

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.

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: Constancio 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: Constancio 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.

En estos casos, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015**

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.

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.

Sin embargo, no se puede olvidar que en el caso de los partidos políticos se debe considerar que se trata de entidades de interés público, lo cual implica que la sociedad en general y el Estado mismo tienen un legítimo interés en que cumplan los fines que constitucionalmente les están asignados y que sujeten su actuación a las prescripciones constitucionales y legales respectivas, particularmente, las que atañen a su intervención en la vida política en general y en los procedimientos electorales, en especial.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

Esto es así, porque los partidos políticos son actores que, como su nombre lo indica, actúan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos de la República cuya actuación, ordinaria y permanente, está estrechamente vinculada al discurso político y, por ende, al constante ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas.

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

El marco normativo de dicha figura es el siguiente:

Artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

(...)

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Asimismo, los artículos 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos y, 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, retoman el texto constitucional y prohíben a los partidos políticos, la difusión de propaganda que contenga expresiones que calumnien a las personas, y en el artículo 471, párrafo segundo, de la misma ley, se establece que, se entenderá por calumnia, la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

En efecto, la Tesis XXXIII/2013, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS*, establece que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de "expresiones que ...calumnien a las personas", mencionado también que, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, se incrementa la posibilidad a quién la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.

Sirven de apoyo, las razones esenciales contenidas en las jurisprudencias 14/2007 y 11/2008 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubros: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO* y *HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN*, respectivamente.

En tal virtud, la propaganda política de los partidos políticos debe ser coherente con su finalidad constitucional, esto es, como entidades de interés público, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, entre otras, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, dentro de lo cual no tiene cabida manifestaciones, frases, imágenes o contenidos que afecta la honra, reputación y dignidad de terceros, que ataquen la moral, la vida privada, los derechos de tercero o provoque algún delito o perturbe el orden público.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en la Jurisprudencia 38/2010 de rubro: *PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS que la prohibición constitucional limita el uso de expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral de los partidos políticos, así sea en el contexto de una opinión, información o debate.

Por tanto, el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un **límite** a la expresión, injerencias o ataques de particulares, grupos y del Estado, lo que es acorde con la prohibición prevista en el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como deber de los partidos políticos o las coaliciones de abstenerse de proferir expresiones que impliquen calumnia a las personas morales,¹³ en particular, durante las campañas electorales y en la propaganda política que utilicen.

Esto constituye un imperativo del sistema democrático mexicano, si se tiene presente que es derecho fundamental de toda persona el respeto y la garantía del derecho a su dignidad, para no ser sujeto de ataques indebidos en su honra y reputación, así como de conductas que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, según se dispone en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tanto, de acuerdo con el marco jurídico explicado, si bien 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, es deber de los partidos políticos abstenerse de formular manifestaciones que calumnien a las personas en la propaganda política que utilicen.

CASO CONCRETO

¹³ Véase por ejemplo, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-440/2012 y su acumulado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

El artículo 41, párrafo primero, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y los candidatos **deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.**

En el mismo sentido, el artículo 470, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que se instruirá el procedimiento especial sancionador dentro de los procesos electorales, cuando se viole lo establecido en la Base II, del artículo 41 constitucional.

Asimismo, el artículo 471, párrafo 2, de la misma Ley General establece que se entenderá por calumnia la **imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

Como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída en el expediente SUP-REP-40/2015, el artículo mencionado refleja que el legislador ha dado contenido, para los efectos de la reforma política del diez de febrero y veintitrés de mayo del dos mil catorce, al concepto de calumnia con el contexto electoral, circunscribiéndolo a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un procesos electoral.

Encuentra sustento lo anterior en la jurisprudencia 38/2010 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro y texto:

PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6.º y 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.

Como se advierte de lo anterior, nuestro marco constitucional, legal y jurisprudencial impone como límite a la propaganda política y electoral, el uso de expresiones que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de terceros.

Es claro que la libertad de expresión, tanto constitucional como convencionalmente, no puede ser sujeta a previa censura, sino en su caso, dar lugar a responsabilidades ulteriores, por lo que el ejercicio de este derecho humano **no** es absoluto, teniendo límites de carácter objetivo relacionados con aspectos de carácter intrínseco a la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación que puedan resultar afectados a través de la calumnia.

En este sentido, y conforme a la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 2007672 de rubro **DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.**, esta autoridad electoral nacional considera pertinente realizar un análisis de criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos fallos como *Herrera Ulloa vs Costa Rica* y *Tristán Donoso vs Panamá*, donde sostiene que la libertad de expresión en asuntos de interés público, es piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática, distinguiendo una dimensión individual y una social, ya que:

- No se agota con el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.
- Es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas e implican también el derecho de toda persona a conocer opiniones, relatos y noticias.
- La libertad de expresión dentro del debate político y al referirse a los procesos político – electorales, debe maximizarse.
- Las restricciones a la libertad de expresión dependerán de que estén orientadas a satisfacer un interés público, y entre las diversas opciones para alcanzar este objetivo, debe elegirse aquella que restrinja en menor medida el derecho protegido.
- Debe distinguirse entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de expresión se refiere a un particular, y por otro lado, cuando haga referencia a una persona pública.
- Tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercer funciones de naturaleza pública y de políticos en general, se debe aplicar un umbral



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

diferente de protección, basándose en el carácter de interés público que conllevan sus actividades.

En este sentido, las personas físicas o morales que influyen en cuestiones de interés público, se exponen voluntariamente a un escrutinio público y deben tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica, ya que en el debate sobre temas de interés general, se debe proteger incluso, la emisión de expresiones que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o un sector de la población, buscando que se informe ampliamente sobre cuestiones que afectan bienes sociales.

De igual suerte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias ha privilegiado una interpretación a la normatividad electoral, favorecedora de la libertad de expresión, para evitar la indebida restricción de ese derecho fundamental en perjuicio de los candidatos, partidos políticos y la sociedad en general, como se observa en la jurisprudencia 11/2008 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se determina que 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.

En sentencia emitida por la Sala Superior dentro del expediente SUP-RAP-96/2013, se estableció que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, en razón de que la finalidad de la propaganda no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía, a los candidatos registrados o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes, así la opinión pública estará en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

La Sala Superior del Tribunal Electoral, en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-482/2011, señaló que la interpretación gramatical y teleológica del artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal, así como la funcional de los preceptos legales conducen a sostener, que el concepto calumnia adoptado en las normas invocadas no es el de un ilícito concebido en el derecho penal, sino establecen una prohibición consistente en que los partidos políticos, en la propaganda política o electoral que difundan, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. Por su teleología y función, al disponer que en la propaganda política o electoral los partidos políticos no deben emplear expresiones que calumnien a las personas, las normas invocadas establecen una falta administrativa que, desde la Constitución Federal, prevé una limitación a la libertad de expresión la cual, como se ha sostenido reiteradamente tanto en la doctrina como en las resoluciones judiciales, no es de carácter absoluto sino que admite ciertos límites razonables y justificables al convivir con otros derechos. La honra y reputación de las personas son derechos fundamentales que deben respetarse durante el desarrollo de una contienda electoral, lo cual es aplicable desde luego, a la difusión de la propaganda electoral de los partidos políticos.

Es decir, lo que se prohíbe en la propaganda de los partidos políticos es utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones así como la vida privada de los candidatos y en general de las personas. Todo lo anterior permite concluir, según la Sala Superior, que tratándose de la propaganda política y electoral, en la Constitución y en la ley está prohibido el uso directo o indirecto, así sea en la modalidad de libertad de opinión o información, de expresiones que calumnien a las personas.

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

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

Al respecto, el contenido de los promocionales denunciados, que de conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, el día de hoy trece de julio del año en curso, se está transmitiendo, es el siguiente:

Promocional RV002228-15 [versión televisión]	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	
	<p><i>Voz hombre: ¿Pondrías tu futuro y el de tu familia en manos de un hombre que golpea a las mujeres?</i></p> <p><i>Que agrade.</i></p> <p><i>Que acepta moches de veinte millones en efectivo en cajas de zapatos.</i></p> <p><i>Que es un presunto homicida y que clínicamente es capaz de darse un bono millonario con el dinero de tus impuestos.</i></p> <p><i>¡Haz conciencia!</i></p> <p><i>Francisco Rojas representa corrupción, violencia y delincuencia.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015



Di "no" a Francisco Rojas.

Promocional RA03300-15 [versión radio]

Voz hombre 1: ¿Pondrías tu futuro y el de tu familia en manos de un hombre que golpea a las mujeres?

Que agrede.

Que acepta moches de veinte millones en efectivo en cajas de zapatos.

Que es un presunto homicida y que clínicamente es capaz de darse un bono millonario con el dinero de tus impuestos.

¡Haz conciencia!

Francisco Rojas representa corrupción, violencia y delincuencia.

Di "no" a Francisco Rojas.

Voz hombre 2: Spot pautado por el PRI.

Del material bajo estudio, no se advierte que se haga referencia alguna al Partido Acción Nacional, por lo que, en apariencia del buen derecho y sin prejuzgar el fondo del asunto, no se acredita una presunta calumnia a dicho instituto político y por tanto, se estima **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015**

En efecto, del audio e imágenes que conforman el spot en estudio, no se aprecia alusión alguna al instituto político quejoso, sino únicamente a la persona de Francisco Rojas, ni tampoco se vincula o establece vínculo alguno de éste con el citado partido. Por lo que, no se aprecia cómo la simple difusión del material objeto de denuncia, pueda generar alguna afectación al Partido Acción Nacional, dado que no se menciona en forma alguna sus siglas, ni imagen alguna con su logotipo ni se le menciona como el partido que haya postulado al citado ciudadano.

Es importante destacar que, por sentencia de ocho de julio del presente año, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en expediente SUP-REC-294/2015¹⁴, mediante la cual ordenó al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas revocar todas las candidaturas registradas para el proceso electoral local, a efecto de que se realizara de nueva cuenta el registro tomando en consideración la paridad de género en su composición.

Al respecto, el Organismo Público Electoral Local, emitió acuerdo IEPC/CG/080/2015, de fecha nueve de julio de la presente anualidad por el que, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, acordó dar un plazo de cuarenta y ocho horas a los partidos políticos y coaliciones registradas ante dicha autoridad electoral, a efecto de que presentaran de nueva cuenta la documentación y registros de las nuevas candidaturas de conformidad a los parámetros establecidos por la Sala Superior en sentencia SUP-REC-294/2015.

De igual suerte, determinó que los candidatos cuyo registro fue revocado por la multicitada sentencia, debían suspender las campañas electorales, hasta en tanto se emitiera nuevo acuerdo respecto del registro de las nuevas candidaturas, debiendo sustituir todos sus promocionales en radio y televisión por propaganda genérica¹⁵.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias precisa que, al momento en que resuelve el presente asunto, no se tiene certeza jurídica respecto a que el Partido Acción Nacional haya solicitado el registro de Francisco Antonio Rojas Toledo como candidato a presidente municipal en Tuxtla, Gutiérrez, Chiapas y que la autoridad electoral local haya acordado, en su caso, favorablemente dicha solicitud, en virtud

¹⁴ La sentencia puede ser consultada en:

http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0294-2015.pdf

¹⁵ Dicho acuerdo puede ser consultado en el siguiente link: http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2015/IEPC_CG_A_080_2015.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

de que el día de hoy dicha autoridad electoral está llevando a cabo la sesión correspondiente.

En este sentido, para el caso de que Francisco Antonio Rojas Toledo nuevamente sea postulado para el cargo señalado y su registro sea aceptado por la autoridad electoral local, debe considerarse lo siguiente.

En los spots denunciados, se advierte que a dicho ciudadano le son atribuidas, esencialmente, las siguientes conductas o delitos:

- a) Que es un hombre que golpea a las mujeres,
- b) Que agrede,
- c) Que acepta "moches" de veinte millones en efectivo,
- d) Que es un presunto homicida,
- e) Que se da un bono millonario con dinero proveniente de los impuestos,
- f) Que representa corrupción, violencia y delincuencia.

Ahora bien, de la información que obra en el expediente se tiene lo siguiente:

- De conformidad con la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del estado de Chiapas, Francisco Antonio Rojas Toledo, fue sujeto de una Averiguación Previa por tentativa de homicidio y violencia familiar, sin que se tenga acreditado en autos que haya sido condenado por ello.
- Del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados, de la Secretaría de la Función Pública, se obtuvo que Francisco Antonio Rojas Toledo, fue sancionado en dos ocasiones con inhabilitación, en un caso por cinco años y, en otro, por un año, por negligencia administrativa y violación a las normas presupuestales, respectivamente, sin que se tenga por acreditado la comisión de alguna conducta delictuosa relacionada con estos hechos.
- De diversas notas periodísticas certificadas se obtuvieron indicios de que el hoy quejoso supuestamente recibió cierta cantidad de dinero de un empresario no identificado, derivado de una grabación publicada por el periódico Reporte Índigo; además, en diferentes notas periodísticas se da cuenta que Francisco Antonio Rojas Toledo aceptó haber recibido ciento veinte mil pesos por parte de un empresario poblano, como se señaló en el video difundido por Reporte Índigo, pero supuestamente dicha contribución



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

fue en apoyo de brigadas médicas que se llevan a cabo en beneficio de familias desprotegidas y vulnerables de la capital chiapaneca.

En primer lugar, se considera que las frases relativas a que Francisco Antonio Rojas Toledo acepta “moches” y “se da un bono millonario con el dinero de tus impuestos”, pueden encuadrarse como parte del debate político de la contienda electoral, el cual, por su naturaleza, admite opiniones, cuestionamientos y expresiones críticas, severas e incómodas, vinculadas con el manejo, destino y administración de los recursos o finanzas del estado, sobre todo cuando la persona objeto de crítica, reproche o cuestionamiento es o ha sido servidor público (es un hecho público y notorio, mismo que se invoca en términos de lo dispuesto en el artículo 26, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que Francisco Antonio Rojas Toledo fue presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y Diputado Federal).

Más aún, como se adelantó, Francisco Antonio Rojas Toledo fue inhabilitado en dos ocasiones por faltas e irregularidades concernientes a cuestiones administrativas y presupuestales, lo que cobra relevancia en el caso, porque los señalamientos e interrogantes realizados en el spot bajo análisis encuentran sustento o vínculo con esos hechos y su sanción administrativa. De ahí que se estime, no encuadra en la hipótesis de hechos falsos a que refiere el tipo administrativo de calumnia, que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma, bajo un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, la aseveración de que dicho ciudadano es un “presunto homicida” tiene cobertura legal, toda vez que, como se demostró, se abrió una averiguación previa en su contra por ese motivo. Esta situación, permite que en el spot se haga el señalamiento de que se trata de un probable o presunto homicida, en tanto no se resuelva en el fondo esa cuestión, de ahí que no se estime que se trate de una frase calumniosa por constituir un delito o hecho falso con incidencia en el proceso electoral.

No obstante y, bajo la apariencia del buen derecho, para este órgano colegiado el material que se analiza contiene otros elementos que contravienen la normativa electoral porque calumnian a Francisco Antonio Rojas Toledo, como se demuestra a continuación.

Particularmente, las frases relativas a que **“golpea a las mujeres”** y que **“agrede”**, pueden encuadrarse bajo el tipo penal de lesiones el cual, incluso



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015**

puede agravarse o tener una connotación jurídica distinta tratándose de violencia de género (artículo 165 del Código Penal para el Estado de Chiapas y 288, 289 del Código Penal Federal).

Ahora bien, en autos no existe prueba alguna de que dicho ciudadano haya sido condenado por delito o causa de esa naturaleza, por lo que ese tipo de afirmaciones constituyen la imputación de hechos o delitos falsos con incidencia en el actual proceso electoral de Chiapas.

En efecto, si bien se tiene por acreditado en autos del presente expediente que Francisco Antonio Rojas Toledo fue sujeto de una averiguación previa por violencia familiar y tentativa de homicidio, lo cierto es que, como se precisó, no existe elemento alguno que sirva de base para determinar que fue condenado por esos o cualquier otro delito, a través de sentencia firme dictada por autoridad competente, de lo que se sigue que las conductas y hechos precisados -golpear a las mujeres y agresión- actualizan la hipótesis legal de calumnia y, por ende, llevan a esta autoridad a decretar la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Además, al final del spot se asevera que Francisco Rojas "representa delincuencia", lo que también debe tenerse como una imputación, en principio, calumniosa en perjuicio de dicho ciudadano, en virtud de que, se insiste, no se cuenta con elemento de convicción alguno que sirva de soporte para acreditar que ha sido condenado mediante sentencia firme por la comisión de algún delito. Así, esta afirmación carece de respaldo jurídico y, por ende, no puede incluirse como parte del debate de la contienda electoral.

Es importante destacar que, tanto convencional como constitucionalmente, toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

En este sentido, toda vez que de la información con la que cuenta esta autoridad no se desprende que Francisco Antonio Rojas Toledo haya sido condenado por los delitos que le son imputados en el promocional materia del presente procedimiento, esta autoridad nacional electoral debe privilegiar la presunción de inocencia del ahora quejoso.

En efecto, si bien es cierto que la expresión y difusión de ideas son parte de las prerrogativas de los partidos políticos y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma, también lo es que, los derechos con que cuentan los institutos políticos en relación a la libertad de expresión, no deben llevar a concluir



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados legal, constitucional y convencionalmente, como lo es el no calumniar a las personas.

En el presente caso, el Partido Revolucionario Institucional dentro de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, pautó el material denunciado en el que se le atribuyen al hoy quejoso hechos y delitos falsos, particularmente el que golpea a las mujeres y que agrede, sin que exista prueba fehaciente de que haya sido declarado culpable por un órgano jurisdiccional competente respecto de los mismos.

Por tanto, entendiendo que el honor y la dignidad de las personas son un valor supremo a proteger por el Estado, y que debe privilegiarse la presunción de inocencia de cualquier persona, es dable concluir que las expresiones precisadas contenidas en el spot CONTRAPROUESTA, en su versión para radio y para televisión, en apariencia del buen derecho, calumnia a Francisco Antonio Rojas Toledo y por tanto, debe declararse **procedente**, la adopción de medidas cautelares solicitadas, a efecto de que se suspenda la difusión del multicitado promocional, para evitar se generen daños irreparables en la honra y dignidad del hoy quejoso, en tanto se resuelve el fondo del asunto por la instancia jurisdiccional competente.

Ahora bien, para el caso de que Francisco Antonio Rojas Toledo no fuera registrado como candidato a Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, este órgano colegiado considera, de igual manera, que debe suspenderse la transmisión del promocional denunciado, toda vez que su contenido versa sobre un cuestionamiento a quien entonces era un candidato registrado, siendo que, como se precisó, de conformidad con lo establecido en la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como por lo ordenado por acuerdo del Instituto Electoral Estatal, antes referido, todas las candidaturas para cargos de elección popular en dicho Estado se revocaron y, consecuentemente, se suspendió toda campaña electoral, por lo que, continuar con la difusión de este material implicaría inobservar la sentencia y el acuerdo que se han precisados, así como generar violación a los principios de legalidad, equidad y certeza en el actual proceso electoral del Estado de Chiapas.

Esto es, el contenido central del spot materia de análisis versa sobre cuestionamientos y opiniones en torno a una persona que fue registrada como candidato, siendo que dicha candidatura quedó sin efectos jurídicos por mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

lo que no puede permitirse que dicho spot continúe difundiéndose, porque se estaría violando la sentencia de nuestro máximo órgano jurisdiccional electoral y el acuerdo del órgano electoral por el que se acató, en detrimento de los principios constitucionales de legalidad, certeza y equidad en la contienda.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto 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 del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el representante del **Partido Acción Nacional** ante el Consejo General de este Instituto, por los argumentos vertidos en el TERCER considerando.

SEGUNDO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por **Francisco Antonio Rojas Toledo**, de conformidad con lo establecido en el considerando TERCERO.

TERCERO. Se instruye a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación por oficio, al partido político denunciado, a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y al quejoso. De igual forma, la citada Unidad Técnica deberá informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la fecha y hora de la notificación realizada al partido político denunciado, a efecto de que ésta tenga claridad respecto del momento en que se da por terminado el plazo para que el citado partido informe sobre la sustitución del promocional cuya suspensión se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

ordena en el presente acto, es decir el denominado CONTRAPROPUESTA, con número de folio RA03300-15 (versión radio) y RV02228-15 (versión televisión).

CUARTO. Se ordena al Partido Revolucionario Institucional que en el término que no exceda de **seis horas**, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, el promocional denominado CONTRAPROPUESTA con número de folio RA03300-15 (versión radio) y RV02228-15 (versión televisión), pautado para el Proceso Electoral Local del estado de Chiapas, requiriéndole además, envíe prueba del cumplimiento de la presente resolución, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a **veinticuatro horas** siguientes a su realización, apercibiéndole que en caso de no realizar la sustitución, la misma será realizada por la autoridad competente, conforme con lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

Asimismo, se abstenga de solicitar la transmisión de mensajes con contenido similar al del promocional materia de la presente resolución.

QUINTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de radio y televisión, que se debe suspender la difusión del promocional materia del presente procedimiento y evitar la retransmisión del mismo; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva deberá retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, la información del material en la pauta del estado de Chiapas.

De igual suerte, se le instruye, que a partir del momento en que los concesionarios estén obligados a dejar de difundir los promocionales denunciados y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los mismos, informe cada cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y a los integrantes de esta Comisión, con el fin de verificar el cumplimiento del presente acuerdo.

SEXTO. A las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente apartado, que **de manera inmediata** (en un plazo que no podrá exceder las **veinticuatro horas** contadas a partir de que la presente determinación les sea notificada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto), suspendan la difusión del promocional denominado CONTRAPROPUESTA, con número de folio RA03300-15 (versión radio) y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-206/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/FART/CG/471/PEF/515/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/PAN/CG/472/PEF/516/2015

RV02228-15 (versión televisión), pautado para el Proceso Electoral Local del estado de Chiapas 2014-2015.

SÉPTIMO. En términos del considerando **CUARTO**, la presente resolución es impugnabile mediante 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 Nonagésima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el trece de julio del presente año, por unanimidad de votos de los integrantes Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor José Roberto Ruíz Saldaña y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

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

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA