

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, EN EL QUE, PRESUNTAMENTE, SE REALIZAN MANIFIESTACIONES DISCRIMINATORIAS, ATRIBUIBLE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y A SU CANDIDATO A LA GUBERNATURA DE PUEBLA, ALBERTO JIMÉNEZ MERINO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/76/2019.

Ciudad de México, a veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

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

I. DENUNCIA. El veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, escrito firmado por el representante del Partido Político MORENA ante el Consejo Local de este Instituto en el estado de Puebla, a través del cual denunció al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato a la gubernatura de dicha entidad federativa, Alberto Jiménez Merino, por uso indebido de la pauta, derivado de la difusión de un promocional en sus versiones para radio y televisión, en el que, a su juicio, se realizan manifestaciones discriminatorias.

Por lo anterior, el denunciante solicitó se decreten las medidas cautelares consistentes en la suspensión de la difusión del material denunciado.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. En misma fecha, se tuvo por recibida la renuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/76/2019.**

Asimismo, se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó la inspección del reporte de vigencia de los materiales denunciados emitido por el Sistema Integral de Gestión de

Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral, así como la certificación del contenido de los promocionales pautados por el Partido Revolucionario Institucional, materia del presente procedimiento.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer un supuesto uso indebido de la pauta respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible a un partido político nacional y a su candidato a la gubernatura del estado de Puebla, en el contexto del actual proceso electoral en dicha entidad federativa, en los que, a juicio del quejoso, se realizan manifestaciones discriminatorias.

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia 25/2010 de rubro ***PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.***

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Como se señaló, el partido político MORENA denunció, en esencia, el presunto uso indebido de la pauta atribuible al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato a la gubernatura del estado de Puebla, con motivo de la difusión de los promocionales denominados “YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” en sus versiones de radio y televisión, identificados con los números de folio RV00526 [versión televisión] y RA00675 [versión radio], respectivamente, ya que, a su juicio, en dichos spots se realizan manifestaciones discriminatorias.

Particularmente, derivado de que en dichos promocionales se hace alusión a un candidato “enfermo”.

**ACUERDO ACQyD-INE-36/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/76/2019**

Por tal motivo, solicita el dictado de las medidas cautelares consistentes en la suspensión de los materiales denunciados.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. **Acta circunstanciada** de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, por la que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral certifica el contenido de los promocionales denominados “YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” en sus versiones de radio y televisión, identificados con los números de folio RV00526 [versión televisión] y RA00675 [versión radio], pautados por el Partido Revolucionario Institucional.
2. **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, respecto de los promocionales identificados con los números de folio RV00526 [versión televisión] y RA00675 [versión radio], de los que se advierte lo siguiente:

RV00526 [versión televisión]

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00526-19	YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	26/05/2019	29/05/2019

RA00675 [versión radio]

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00675-19	YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	26/05/2019	29/05/2019
2	PRI	RA00675-19	YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	26/05/2019	29/05/2019

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

1. Los promocionales denunciados fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional, para la etapa de campaña en el estado de Puebla.

2. La vigencia de los SPOTS denominados “YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” identificados con los números de folio RV00526 [versión televisión] y RA00675 [versión radio], iniciará el veintiséis de mayo del presente año y concluirá el veintinueve de mayo siguiente.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —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**

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en

sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. ESTUDIO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

A. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales denunciados aún no inician su vigencia, dado que se encuentran pautados para comenzarse a difundir el veintiséis de mayo del año en curso, como se señaló en el apartado de PRUEBAS, sin embargo, los mismos ya se encuentran alojados de manera pública en el sitio web de este Instituto.

Y la colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados, implica que estos se encuentran disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aun antes de ser difundidos, sin que ello implique censura previa.

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la supuesta propaganda electoral con contenido discriminatorio lo que supone, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional, como es la ponderación entre libertad de expresión y no discriminación, que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

Lo anterior, encuentra sustento en lo establecido por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-70/2016², SUP-REP-4/2017³ y SUP-REP-52/2018⁴, respectivamente, así como en lo establecido en la tesis relevante LXXI/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**

Por lo anterior, se concluye que esta Comisión válidamente puede analizar el contenido de los SPOTS denominados “YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” identificados con los números de folio RV00526 [versión televisión] y RA00675 [versión radio].




B. MATERIAL DENUNCIADO

² http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0070-2016.pdf





³ http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0004-2017.pdf





⁴ http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0052-2018.pdf


ACUERDO ACQyD-INE-36/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/76/2019

“YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” Folio RV00526-19	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
 <p>¿Has escuchado las propuestas de los otros candidatos?</p>	<p>Voz masculina 1:</p> <p><i>¿Has escuchado las propuestas de los otros candidatos?</i></p>
 <p>¡pero uno está enfermo y no puede gobernar</p>	<p>Voz masculina 2:</p> <p><i>Sí, pero uno está enfermo y no puede gobernar y el otro ya se robó mucho dinero</i></p> <p><i>Yo voy con Jiménez Merino</i></p>
 <p>y el otro ya se robó mucho dinero</p>	
 <p>Yo voy con Jiménez Merino.</p>	

ACUERDO ACQyD-INE-36/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/76/2019

"YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO" Folio RV00526-19	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
 <p>RESUMEN ... y buenas propuestas</p>	<p>Voz masculina 1:</p> <p><i>Sí, él trae fuerza y buenas propuestas</i></p>
 <p>Por cierto amiga, ¿Ya sabes por quién vas a votar?</p>	<p>Voz femenina 1:</p> <p><i>Por cierto, amiga, ¿Ya sabes por quién vas a votar?</i></p> <p><i>Hay uno que dicen que está enfermo, ¿no?</i></p>
 <p>... hay uno que dicen que está enfermo, ¿no?</p>	
 <p>Si</p>	<p>Voz femenina 2:</p> <p><i>Sí, y quien nos conviene, es honesto y tiene salud es Jiménez Merino</i></p>

"YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO" Folio RV00526-19	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
	
	<p>Voz Alberto Jimenez Merino:</p> <p><i>Todas las familias merecen vivir con tranquilidad y seguridad.</i></p> <p><i>Soy Alberto Jiménez Merino y te invito a que votes por este nuevo comienzo para Puebla</i></p>
	
	

“YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” Folio RV00526-19	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
	<p>Voz femenina 3:</p> <p><i>Este dos de junio vota por Alberto Jiménez Merino para gobernador PRI</i></p>

“YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” Versión Radio RA00675-19
<p>Voz masculina 1:</p> <p><i>¿Has escuchado las propuestas de los otros candidatos?</i></p> <p>Voz masculina 2:</p> <p><i>Sí, pero uno está enfermo y no puede gobernar y el otro ya se robó mucho dinero</i></p> <p><i>Yo voy con Jiménez Merino</i></p> <p>Voz masculina 1:</p> <p><i>Sí, él trae fuerza y buenas propuestas</i></p> <p>Voz femenina 1:</p> <p><i>Por cierto, amiga, ¿Ya sabes por quién vas a votar?</i></p> <p><i>Hay uno que dicen que está enfermo, ¿no?</i></p> <p>Voz femenina 2:</p> <p><i>Sí, y quien nos conviene, es honesto y tiene salud es Jiménez Merino</i></p> <p>Voz Alberto Jimenez Merino:</p>

<p style="text-align: center;">"YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO" Versión Radio RA00675-19</p>
<p><i>Todas las familias merecen vivir con tranquilidad y seguridad.</i></p> <p><i>Soy Alberto Jiménez Merino y te invito a que votes por este nuevo comienzo para Puebla</i></p> <p>Voz femenina 3:</p> <p><i>Este dos de junio vota por Alberto Jiménez Merino para gobernador</i></p> <p><i>PRI.</i></p>

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- El contenido auditivo del promocional en su versión para radio y televisión, es idéntico entre sí.
- El promocional versa sobre la conversación de dos hombres y dos mujeres, respecto a los candidatos a la gubernatura de Puebla y si ya definieron su voto, donde expresan que uno de los candidatos está enfermo.
- Una de las mujeres exalta a Jimenez Merino al referir que es honesto y tiene salud.
- Al finalizar el promocional, el candidato Alberto Jiménez Merino, refiere que todas las familias merecen vivir con tranquilidad y seguridad, e invita a la audiencia a votar por ese nuevo comienzo para Puebla.

C. MARCO JURÍDICO

Libertad de expresión y de información

Los artículos 6º y 7º constitucionales garantizan la libertad de expresión y establecen expresamente como limitaciones posibles a dicho derecho las siguientes:

- Los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros;
- Que se provoque algún delito, o
- Se perturbe el orden público o la paz pública.

Asimismo, los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

De igual forma, es preciso tener en cuenta otros principios y valores constitucionales aplicables, tales como los fines constitucionales de los partidos políticos y su estatus como entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, así como la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso**, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.⁵ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en

⁵ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.⁶

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

Por principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una

⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.**

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión interamericanas de derechos humanos⁷ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁸

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que **la libertad de expresión** se erige como **condición** para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que **una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.**

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁹.

⁷ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

⁸ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

⁹ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”**.

Por lo tanto, en el debate democrático, es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.

Igualdad y No discriminación

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 4, establece que "... se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

De igual suerte, la discriminación, desde el punto de vista sociológico, ha sido considerada como una conducta de desprecio causada por prejuicios y estigmas, en relaciones de carácter inequitativo y asimétrico, que afecta derechos.

Así, para Jesús Rodríguez Zapeda¹⁰, la discriminación es una conducta, culturalmente fundada y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social.

En el mismo sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ACTUALIZACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES DE LOS DISCURSOS DEL ODIO**, determinó que los discursos del odio son aquellos que incitan a la violencia -física, verbal, psicológica, entre otras- contra los ciudadanos en general, o contra determinados grupos caracterizados por rasgos dominantes históricos, sociológicos, étnicos o religiosos. Tales discursos se caracterizan por expresar una concepción mediante la cual se tiene el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social. La problemática social en relación con los discursos del odio, radica en que

¹⁰ RODRÍGUEZ Zapeda, Jesús, *Iguals y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 56

mediante las expresiones de menosprecio e insulto que contienen, los mismos generan sentimientos sociales de hostilidad contra personas o grupos. Así, la diferencia entre las expresiones en las que se manifieste un rechazo hacia ciertas personas o grupos y los discursos del odio, consiste en que mientras las primeras pueden resultar contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, generando incluso molestia o inconformidad en torno a su contenido, su finalidad se agota en la simple fijación de una postura, mientras que los segundos se encuentran encaminados a un fin práctico, consistente en generar un clima de hostilidad que a su vez puede concretarse en acciones de violencia en todas sus manifestaciones.

D. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el partido político MORENA, toda vez que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la referencia a que uno de los candidatos está “enfermo” utilizada en el material denunciado, se considera amparada en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político de una campaña electoral, como se explica a continuación.

En primer lugar, se debe recalcar que las personas que ocupan un cargo público o pretenden ocuparlo, como son los candidatos, se encuentran sujetas a un escrutinio mayor y deben soportar una crítica más severa respecto de sus atributos, condiciones, capacidades y trayectoria, puesto que ello forma parte de hechos relevantes y temas de interés público válidos en el debate político y necesarios para que el electorado emita su voto de manera informada.

En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación, en la tesis de rubro ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA INJERENCIA EN LA VIDA PRIVADA DE QUIENES PARTICIPAN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN PARA CARGOS PÚBLICOS, SE JUSTIFICA POR EL INTERÉS PÚBLICO QUE REVISTEN DICHS PROCEDIMIENTOS***, estableció que la existencia de un debate en relación con los perfiles de quienes aspiran a cubrir un cargo público, no sólo es un tema de evidente **interés público**, sino que además, es una condición indispensable para que en una sociedad democrática, abierta y plural, accedan al cargo correspondiente las personas más calificadas, **situación que justifica la injerencia en la vida privada de quienes de forma voluntaria se sometieron a la evaluación respectiva.**

La libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado Constitucional Democrático de Derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de tal manera que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios otros.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-154/2018, determinó que tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, **candidatos y partidos políticos** por parte de los medios de comunicación, **de los propios partidos políticos** y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a la **libertad de expresión se debe entender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamiento relacionados con temas relacionados a los partidos políticos y sus candidatos, en el contexto de la campaña electoral, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente, su carácter de elemento imprescindibles para el mantenimiento de una **ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.**

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que *en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza.*¹¹

Asimismo, la propia Corte Interamericana¹², respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, ha sostenido que *hay que distinguir entre las*

¹¹ Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 47.

¹² Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Párrafo 125.

restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando es una persona pública como, por ejemplo, un político. Los límites de la crítica aceptable son, por tanto, respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular. A diferencia de este último, aquel inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos por parte de periodistas y de la opinión pública y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia.

Es así que aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.

Lo anterior es relevante, porque el material denunciado forma parte de la propaganda electoral de un partido político, en el marco de un proceso electoral en el que compiten tres candidatos a la gubernatura de Puebla y, por ende, les es aplicable el umbral de tolerancia ampliado en los términos explicados.

Sentado lo anterior, del análisis preliminar y contextual al promocional denunciado, en sus versiones para radio y televisión, esta autoridad considera, desde una óptica preliminar, que las frases “*Sí, pero uno está enfermo y no puede gobernar*” y “*Hay uno que dicen que está enfermo, ¿no?*”, están amparadas en la libertad de expresión y de información, porque no refieren de manera directa a algún candidato en particular, ni a un tipo de enfermedad en concreto, y porque, en todo caso, constituyen la opinión, crítica o cuestionamiento del emisor del mensaje respecto a las características o condiciones de un participante a un cargo público, sin que dichas frases actualicen algún tipo de discriminación o rebasen los límites permitidos de la libertad de expresión.

En efecto, a partir de un análisis propio de medidas cautelares, se tiene que la referencia a “un candidato”, constituye una expresión con un considerable grado de generalidad, puesto que no se menciona o señala el nombre o datos que permitan identificar a alguna persona en particular, siendo que la función preventiva de las medidas cautelares no se puede sustentar a partir de especulaciones, inferencias o deducciones, tal como lo ha sostenido la Sala Superior, por ejemplo, en la resolución dictada dentro del expediente SUP-REP-34/2017.

Consideraciones similares son aplicables tratándose del uso de la palabra “enfermo”, en virtud de que, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, el término “enfermedad” tiene varios significados, a saber:

1. f. Alteración más o menos grave de la salud.
2. f. Pasión dañosa o alteración en lo moral o espiritual. *La ambiciones enfermedad que difícilmente se cura. Las enfermedades del alma o del espíritu.*
3. f. Anormalidad dañosa en el funcionamiento de una institución, colectividad, etc.

Así, la referencia a que un candidato está enfermo admite diversas interpretaciones o significados que pueden relacionarse no solo con aspectos de salud, sino también con cuestiones dañinas o alteraciones morales y espirituales y de funcionamiento institucional o colectivo.

Lo anterior importa al presente análisis, porque resta fuerza al argumento del quejoso en el sentido de que el promocional es discriminatorio, en la medida en que del mismo no se aprecia, de forma directa, un deliberado ánimo de menospreciar, distinguir, excluir o restringir a una persona en particular por alguna condición específica, ni mucho menos que de ello se siga el impedimento o anulación del reconocimiento o ejercicio de sus derechos político-electorales, sino un cuestionamiento, crítica o perspectiva del emisor del mensaje respecto de uno de los competidores al cargo de gobernador de Puebla, que, se reitera, pudiera estar relacionado con alguno de los significados del término “enfermedad” en el marco de una campaña electoral.

Bajo esta línea, la opinión expresada en el promocional denunciado respecto a que uno de los candidatos está enfermo y no puede gobernar, si bien puede considerarse como severa o vehemente, en principio, expresa una opinión respecto de ciertas condiciones, capacidades o posibilidades para gobernar de uno de los candidatos a la gubernatura de Puebla, lo que se inscribe como parte del debate público acerca de hechos relevantes y de interés social para la ciudadanía que acudirá a las urnas para elegir al próximo gobernador.

Se arriba a esta conclusión preliminar, porque, se insiste, la manera en que está construido el spot denunciado y, particularmente, la forma en que se exponen las frases cuestionadas -con cierto grado de generalidad y ambigüedad- no conducen, necesaria e indefectiblemente, a determinar que se trata de mensajes discriminatorios en perjuicio de una persona en particular, ni tener certeza sobre el tipo de enfermedad a la que se refiere y, consecuentemente, que ello tenga el efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de derechos político-electorales de

alguien en específico o de generar entornos de violencia, por lo que debe privilegiarse la libertad de expresión y de información en el marco de una campaña electoral.

Desde otro punto de vista, dadas las particularidades del presente caso y a partir de un estudio preliminar, se considera que el spot tiene cobertura legal, porque contiene expresiones que ponen de relieve una crítica, rechazo, posicionamiento o perspectiva acerca de un candidato a un cargo de elección popular, sin que exista base para estimar que el mismo conduce a generar un clima de hostilidad o acciones de violencia en contra de alguna persona en particular, al margen o por encima de los límites permitidos para el ejercicio de la libertad de expresión en el contexto de una campaña política.

En suma, no existe, desde una mirada en sede cautelar, justificación o elementos suficientes para decretar el dictado de medidas cautelares, porque:

- a) Se trata de propaganda electoral difundida en el marco de la actual campaña electoral que tiene lugar en el Estado de Puebla, y en la que se admiten posicionamientos, críticas o cuestionamientos duros, vehementes o incluso incómodos, en ejercicio de la libertad de expresión y de información;
- b) Las personas con proyección pública, como son los candidatos, están obligados a soportar una crítica más severa y un escrutinio mayor que los particulares;
- c) El spot no señala ni refiere, de manera directa e inequívoca, el nombre de algún candidato en particular, ni a un tipo o especie de enfermedad en concreto, lo que impide, en sede cautelar, concluir que se está ante una situación o discurso de discriminación que tenga como consecuencia el menoscabo del reconocimiento o goce de derechos fundamentales de alguna persona, ni la generación de algún clima de violencia u hostilidad prohibido por ley, y
- d) Las frases empleadas en el spot constituyen cuestionamientos, críticas, perspectivas del emisor del mensaje, respecto de un candidato y sus atributos, condiciones, perfil o capacidad para ocupar un cargo público, lo que está, en principio, amparado en la libertad de expresión y de información.

Por lo anterior, esta órgano colegiado no encuentra base jurídica o advierte que con el contenido del promocional objeto de estudio, se ponga en peligro inminente algún principio rector del proceso electoral o se vulneren derechos humanos, que justifique la suspensión de la difusión del promocional denominado YO VOY CON JIMENEZ MERINO, en sus versiones para radio y televisión, en menoscabo de la libertad de expresión del partido político denunciado, así como del derecho a la información de la ciudadanía poblana, en el contexto de las campañas electorales dentro del proceso local extraordinario en dicha entidad federativa, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

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

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Político MORENA, respecto de los promocionales denominados “YO VOY CON JIMÉNEZ MERINO” identificados con los números de folio RV00526 [versión televisión] y RA00675 [versión radio].

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

**ACUERDO ACQyD-INE-36/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/76/2019**

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Vigésima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de dos votos a favor de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y con el voto en contra de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, quien anunció la emisión de un voto particular.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ