



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-13/2017

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN
DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

Ciudad de México, trece de febrero de dos mil diecisiete. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado en la resolución dictada en esta fecha, en el expediente en que se actúa, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el suscrito actuario la notifico a los demás interesados, mediante cédula que se fija en los estrados de dicho órgano jurisdiccional, a las veinte horas de hoy, anexando copia de la ejecutoria referida consistente en setenta y seis páginas con texto. DOY FE. -----

ACTUARIO

EDUARDO ENCARNACIÓN GONZÁLEZ



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-13/2017

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN.

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO.

SECRETARIOS: JUAN MANUEL ARREOLA
ZAVALA Y OMAR ESPINOZA HOYO.

Ciudad de México, trece de febrero de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta SENTENCIA en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-13/2017, interpuesto por el Partido Acción Nacional contra el Acuerdo ACQyD-INE-15/2017 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que negó la solicitud de medidas cautelares en el marco del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017.

RESULTANDO

I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente se desprenden los siguientes hechos.

1. Presentación de la denuncia. El dos de febrero del año en curso, el Partido Acción Nacional, a través de su representante

propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, denunció al Partido Revolucionario Institucional y a su precandidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila, Jesús Berino Granados, por la transmisión de promocionales de radio y televisión en el marco del periodo de precampañas.

En concreto, se denunció que mediante los promocionales titulados "Berino basta", identificados con las claves RV00082-17 (versión de televisión) y RA000076-17 (versión de radio), se emiten expresiones que constituyen calumnias en perjuicio del Partido Acción Nacional, con las cuales se pretende promocionar al precandidato Jesús Berino Granados frente a la ciudadanía. Al respecto, el citado partido solicitó que se adoptara la suspensión de la difusión de los promocionales como medida cautelar.

2. Emisión de la resolución impugnada. El cuatro de febrero siguiente, de manera posterior al registro del procedimiento especial sancionador y una vez iniciada su tramitación, la Comisión Responsable dictó el Acuerdo ACQyD-INE-15/2017, que declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional respecto a los promocionales denunciados.

3. Interposición del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El seis de febrero siguiente, el Partido Acción Nacional interpuso, a través de Francisco Gárate Chapa, el presente recurso en contra de la resolución identificada en el punto anterior.

4. Propuesta de resolución y elaboración de engrose. En sesión privada de esta Sala Superior, celebrada el trece de febrero del año en curso, las Magistradas y los Magistrados rechazaron, por



mayoría de votos, el proyecto de resolución formulado por el Magistrado Ponente, razón por la cual se encargó a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso que elaborara el engrose correspondiente; y,

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para tramitar y resolver este recurso debido a que se interpone contra una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador.

Lo anterior con fundamento en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Este asunto tiene su origen en una queja presentada por el Partido Acción Nacional, el dos de febrero de este año contra las pautas de precampaña de radio y televisión del Partido Revolucionario Institucional y su precandidato a Gobernador del Estado de Coahuila Jesús Berino Granados identificados como "Berino Basta" folio RV00082-17 (televisión) y RA00076-17 (radio).

Para el denunciante, el pautado de referencia pretende denostar y calumniar la imagen del Partido Acción Nacional, a

su presidente nacional, Ricardo Anaya Cortés, y a su precandidato a Gobernador en la entidad, José Guillermo Anaya Llamas, a fin de influir en la percepción de la ciudadanía con la idea de que dichas personas, el Partido Acción Nacional e incluso su militancia forman parte de la delincuencia y del narcotráfico.

Asimismo, el actor expresó que tales pautados, dado el contexto en el que se emitieron, pueden llegar a considerarse actos anticipados de campaña.

En consecuencia, el Partido Acción Nacional solicitó a la autoridad electoral la suspensión de la trasmisión de los promocionales de referencia a fin de evitar un daño irreparable contra el principio de equidad en la contienda provocado por una estigmatización del Partido Acción Nacional, su precandidato, su dirigencia e incluso su militancia frente a la ciudadanía por acusaciones sin sustento.

La Comisión Responsable emitió el acuerdo ACQyD-INE-15/2017, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/24/2017, a través del cual decretó la improcedencia de la medida cautelar que se solicitó, sobre la base de las siguientes conclusiones:

Respecto del promocional en televisión

- a)** De las doce imágenes que integran el promocional, en seis, aparece ya sea el emblema del Partido Revolucionario Institucional o de su precandidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila;



b) En dos, se advierte la imagen de un automóvil, al parecer cargando gasolina;

c) En una, se aprecian tres líneas naranjas y una mancha de color azul, con una leyenda que dice: "regresen vestidos de azul o de naranja"; y,

d) En los tres restantes, se advierten imágenes de lo que parece ser un mismo número de inserciones o notas, relacionadas con las expresiones contenidas en los promocionales que de manera simultánea se reproducen, pero sin permitir evidenciar la relación intrínseca entre un sujeto en particular y las manifestaciones "No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen".

La responsable concluyó que, partiendo de una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados contienen expresiones que no rebasaron los límites de la libertad de expresión, por tratarse de manifestaciones de opinión de quien emite el mensaje.

Asimismo, la Comisión expresó que, del contenido de los promocionales, también desde una perspectiva preliminar, si bien aparecía la imagen de Ricardo Anaya y Guillermo Anaya, no advirtió la utilización de términos que, por sí mismos, fueran calumniosos puesto que no se apreciaban expresiones que atribuyeran hechos o delitos falsos en contra de los personajes

citados, sino que, en todo caso, sólo cuestionamientos críticos a partir de lo informado por diversos medios de comunicación.

Respecto del promocional de radio

La Comisión Responsable al hacer la valoración del promocional de radio denunciado concluyó, de manera esencial, que tal y como se analizó en el promocional de televisión, dicho pautaado contenía expresiones que, de manera preliminar, no se advertía que rebasaran los límites de la libertad de expresión, sino que se trataban de opiniones propias del emisor del mensaje.

En consecuencia, concluyó que no era posible advertir algún elemento calumnioso en perjuicio del Partido Acción Nacional o su militancia, además, sostuvo que, al tratarse de un promocional de radio, no era posible relacionar lo ahí expuesto con alguna imagen o elemento visual.

Por tanto, la Comisión Responsable declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional.

Inconforme con lo anterior, el citado partido promovió el presente recurso y manifestó los siguientes agravios:

- La Comisión Responsable realizó una indebida valoración del pautaado denunciado porque perdió de vista que si bien es cierto que se incrementa el margen de tolerancia de la libertad de expresión con relación al debate político cuando las aseveraciones de que se trata se actualizan en un entorno de interés público en una sociedad democrática, también lo es que dicha libertad no es absoluta sino que tiene como restricción, que no se realicen expresiones que



denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a las personas.

- Para el recurrente, del contenido de los promocionales denunciados se advierte con claridad que se calumnia y denosta a su presidente nacional, a su precandidato a la Gubernatura en el estado de Coahuila e incluso a su propia militancia, con diversas notas periodísticas que, en su opinión, refieren hechos falsos, lo cual manifiesta, es contrario a la normativa electoral porque el propio legislador dio contenido al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso comicial¹.
- Refiere que toda persona tiene derecho al respeto de su dignidad y en ese sentido, afirma que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias sobre su vida privada, la de su familia, domicilio, correspondencia o reputación. Para el inconforme, el Partido Revolucionario Institucional a través de los promocionales sujetos a debate pretende dañar la honra y reputación de la militancia del Partido Acción Nacional, a su precandidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila y a su dirigente nacional.
- También se duele de que las expresiones que se contienen en los promocionales reclamados no corresponden a la etapa de precampaña porque

¹ El Partido Acción Nacional sustenta tal afirmación en el artículo 471, párrafo 2, de la LEGIPE cuyo contenido de manera textual señala: "...Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral...".

Jesús Berino Granados no se refirió en algún momento a los militantes del Partido Revolucionario Institucional, ni describe alguna razón por la cual considera que él debe ser el candidato de dicho partido a la gubernatura y en ese sentido, tales conductas pueden implicar actos anticipados de campaña.

Ahora bien, de acuerdo a los agravios antes expuestos, esta Sala analizará si resultó apegado a derecho la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas o si, por el contrario, debe revocarse el acuerdo impugnado y ordenarse que se adopten tales medidas de acuerdo a los planteamientos del inconforme.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR

A juicio de este órgano jurisdiccional, **no asiste la razón** al partido recurrente, ya que, en un examen preliminar, para efectos de una medida preventiva como la que se solicita, no se advierte que el contenido del mensaje difundido en radio y televisión, trascienda los límites establecidos en la normativa electoral aplicable para la difusión de la propaganda de precampaña, como se considera enseguida.

1. Marco normativo.

El artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"[...]"



Artículo 41.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

[...]

Apartado C

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas."

[...]"

La disposición constitucional citada fue objeto de modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se suprimió el concepto normativo alusivo a *denigrar a las instituciones* en la propaganda política, que había sido incorporado en la reforma constitucional de dos mil siete, con motivo de la reforma política de esa época.

La prohibición también se enmarca en lo dispuesto por los artículos 6 y 7, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental, los cuales señalan:

"[...]

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 7º. 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.

[...]"

Los tratados de derechos humanos, integrados al orden jurídico nacional, conciben de manera homogénea que el derecho a la libertad de expresión encuentra sus límites en el pleno goce de otras libertades con las que se relacionan.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"[...]

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]"



Convención Americana de Derechos Humanos

"[...]

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente 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:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

[...]"

La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, en ese tenor, las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes en el contexto del debate político devienen válidas, de ahí que, sin las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura no existe 'sociedad democrática'.

De ese modo, el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas, y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre los seres humanos.

De esta forma, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos, como garantía para la existencia de una sociedad democrática, requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos cuenten con una protección diferenciada, de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de esa naturaleza.

Así, en principio, quienes tienen la calidad de servidores públicos están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública, -en algunos casos dura y vehemente- en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes.

La confección de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, integradora de nuestro orden jurídico,



en los términos que lo orienta el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –postura que ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores.

Esta 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. 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 esas confrontaciones, cuando se actualice en torno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Bajo esa premisa, 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, no se considera trasgresora.

Así lo ha sostenido este tribunal en la jurisprudencia 11/2008, de rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO."**

De esta forma, la dimensión política de la libertad de expresión enfatiza la importancia de la libre circulación de las ideas para

la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos y manteniendo abierto los canales para el disenso y el cambio político, siendo un contrapeso al ejercicio del poder, constituyéndose en un verdadero escrutinio ciudadano a la labor pública.

Lo anterior encuentra sustento en el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."**

Como ya se señaló, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo precisado, **lo constituye que no se calumnie a las personas.**

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

A su vez, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que: *"Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral"*.

El precepto legal transcrito da contenido al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a: (i) la imputación de hechos falsos o delitos, y (ii) con impacto en un proceso electoral.

2. Sentido y alcance de las medidas cautelares



Asimismo, al resolver el expediente SUP-REP-70/2016 esta Sala Superior sostuvo que las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el orden jurídico conculcado, mediante la suspensión provisional de la conducta que se califica como ilícita, a partir de una apreciación preliminar; asimismo, se ha reconocido una dimensión preventiva de tales medidas, sin que ello suponga que puedan decretarse respecto de hechos futuros de realización incierta, como también lo decidió este órgano jurisdiccional al resolver el expediente SUP-REP-192/2016, pues, en principio, sólo al momento de la divulgación de la información es que podría llegarse a afectar derechos de terceros.

De esta forma, con la adopción de medidas cautelares no sólo se preserva el objeto de un litigio, sino que también se previene la afectación injustificada de bienes jurídicos y derechos, o su agravamiento, por la conducta que se estima, en un análisis preliminar, que puede resultar contraria a los principios constitucionales y convencionales vinculados a los derechos y libertades públicas, permitiendo así también las condiciones para una reparación integral.

Así, en general, para el dictado de las medidas cautelares se deben atender los elementos de la posible afectación a un derecho o principio y el temor fundado de que se agrave la situación denunciada de no adoptarse tales medidas.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el

procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquellos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente (SUP-REP-200/2016).

En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores y atendiendo al contexto temporal en que se difunde la propaganda.

Ello, considerando además, que el examen de los elementos anteriores requiere, como presupuesto, que la propaganda denunciada trascienda, cuando menos de manera aparente, los límites tutelados por la libertad de expresión y, de este modo, se ubique presumiblemente en el ámbito de lo ilícito²,

² Véase la jurisprudencia 26/2010, de rubro "**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**" *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010, páginas 41 y 42.

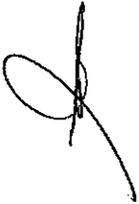


atendiendo al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la eficacia jurídica de decretarla.³

Cabe referir que tratándose de promocionales de precampaña esta Sala Superior ha considerado que es lícito que el aspirante de algún partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder se corresponde con el derecho a la información del electorado y está protegido por el derecho a la libertad de expresión.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general, 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.

De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información, siempre y cuando no transgreda las limitantes


³ Así lo ha determinado este órgano jurisdiccional al considerar que la observancia de tales elementos —para definir la pertinencia de medidas precautorias— responde a que la decisión, aunque accesoria, tiene una especial relevancia respecto de la eficacia preventiva del procedimiento y, por tanto, la adopción de las medidas cautelares debe justificarse objetivamente en la apariencia de buen derecho presente en la situación de urgencia o de perjuicio irreparable, considerando también los intereses generales o derechos fundamentales del denunciado, lo que requiere una valoración prima facie del fondo del procedimiento, sin la cual es posible que la decisión resulte de apreciaciones subjetivas carentes de motivación. Al respecto, véase la sentencia correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-329/2012, de veintiuno de junio de dos mil doce.

previstas en la normatividad constitucional, convencional y legal.

En tal virtud, esta Sala Superior ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada⁴.

De este modo, en principio, la alusión a temas de interés general en los promocionales de los partidos políticos en periodos de precampaña no justifica la adopción de medidas cautelares, salvo que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretende utilizar la pauta para fines no permitidos atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral o que se afecten o puedan afectarse gravemente otros derechos y principios protegidos, como podría ser la posible afectación a la honra y dignidad de las personas.

3. Caso concreto

En la especie, el recurrente aduce que con el pautado de los promocionales identificados como "Berino Basta" folio RV00082-17 (televisión) y RA00076-17 (radio), el Partido Revolucionario Institucional pretende denostar y calumniar la imagen del Partido Acción Nacional, a su presidente nacional, Ricardo Anaya Cortés, y a su precandidato a Gobernador en Coahuila, José Guillermo Anaya Llamas, a fin de influir en la percepción de la ciudadanía con la idea de que dichas

⁴ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016, acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-13/2017

personas, el Partido Acción Nacional e incluso su militancia forman parte de la delincuencia y del narcotráfico.

Asimismo, el actor expresó que tales pautados, dado el contexto en el que se emitieron, pueden llegar a considerarse actos anticipados de campaña.

El contenido en imagen y audio de los promocionales denunciados es el siguiente.

Medio de difusión, contenido y sujetos

Contenido de audio y, en su caso, de imágenes de los promocionales "Berino basta", identificados con las claves RV00082-17 (versión de televisión) y RA000076-17 (versión de radio)



Voz en off:

Mensaje de Jesús Berino



Jesús Berino Granados:

En el PRI hablamos y trabajamos de frente.



Jesús Berino Granados:

Sin doble moral como esos azulillos.



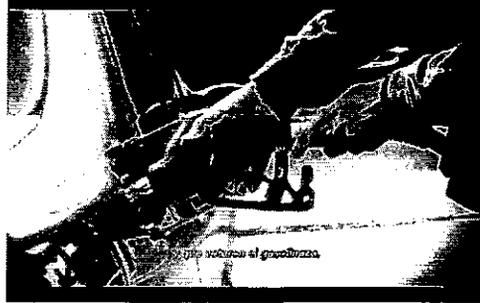
Jesús Berino Granados:

que ahora no se sabe de qué color son,



Jesús Berino Granados:

camaleones que se venden al mejor postor,



Jesús Berino Granados:

y que votaron el gasolinazo,



Jesús Berino Granados:

y ahora echan culpa a otros.



Jesús Berino Granados:

Que no te den pan con lo mismo.



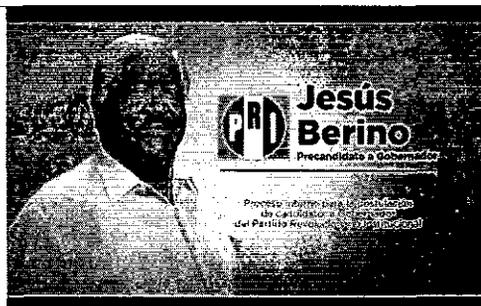
Jesús Berino Granados:

No permitamos que familiares del narco y la delincuencia



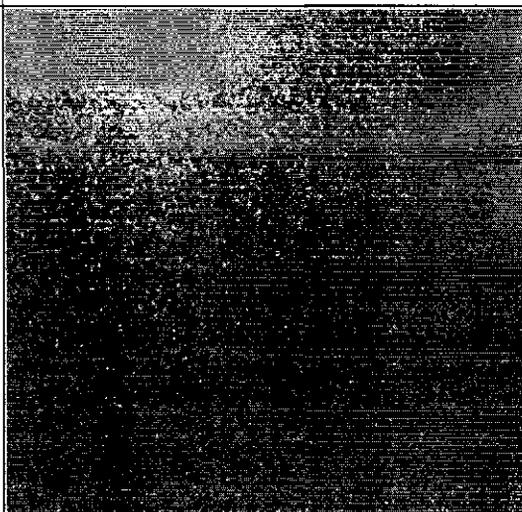
Jesús Berino Granados:

regresen vestidos de azul o de naranja.



Voz en off:

Proceso interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional.





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-13/2017

De un análisis preliminar de los promocionales, para efecto de la adopción de una medida cautelar, se desprende lo siguiente:

- a) El precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Gubernatura del Estado de Coahuila, Jesús Berino, sostiene que en su partido se habla de frente sin doble moral y de forma genérica se expresa sobre unos "azulillos" que, en su opinión, no se sabe de qué color son;
- b) Asimismo habla de camaleones que se venden al mejor postor, afirma que votaron el gasolinazo y sostiene que ahora echan la culpa a otros, sin establecer a quién se refiere;
- c) De forma expresa afirma y sale la frase: "Que no te den pan con lo mismo";
- d) Enseguida afirma que no se debe permitir que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja y al hacer tales expresiones, en el spot de televisión aparece la imagen de una supuesta nota periodística de la cual se desprende con claridad el rostro del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional Ricardo Anaya y un encabezado que sostiene lo siguiente: "Ricardo Anaya critica 'gasolinazo', pero el Partido Acción Nacional aprobó la reforma energética.

También aparecen dos aparentes portadas de dos diarios que se denominan: "El Diario" y "Vanguardia". En ambos se advierte la imagen de una persona custodiada por elementos de seguridad, acompañadas de notas con los siguientes encabezados: "Anaya me apoyaba con

traslado de coca" y "Acusan a Anaya de proteger a 'El Grande'".

El fondo de la revista "Vanguardia" mencionada, refiere la palabra "Proceso", y en la parte baja de la nota refiere lo siguiente: "Afirma Proceso que Sergio Villarreal, en su calidad de testigo protegido, declaró que el senador ... le asignó una escolta personal".

En un análisis preliminar de los derechos y bienes constitucionales involucrados, como el que corresponde realizar tratándose de la determinación de medidas cautelares, esta Sala Superior advierte que la propaganda denunciada no contiene imputaciones que pretendan denostar y calumniar la imagen del Partido Acción Nacional, a su presidente nacional, Ricardo Anaya Cortés, y a su precandidato a Gobernador en Coahuila, José Guillermo Anaya Llamas y, por tanto, que pudieran justificar la emisión de la medida cautelar.

Esto porque a partir del estudio de cada uno de los elementos que conforman los promocionales, se advierte que los mismos se emitieron en ejercicio de la libertad de expresión, como una crítica a diversos entes en relación a diversos temas económicos, sociales y periodísticos, pero sin que de los mismos se advierta, en principio, alguna imputación delictiva a las citadas personas.

Del estudio efectuado al promocional televisivo y de radio, no se tienen elementos de prueba idóneos que permitan deducir, de forma preliminar en la etapa cautelar, por una parte, que las frases contenidas en los promocionales constituyan un hecho o delito y por otra, que sea imputable a una persona determinada.



El contenido de los promocionales denunciados no es unívoco, pues refiere, diversos temas:

- Alude a promoción del Partido Revolucionario Institucional, señalando que en dicho partido hablan y trabajan de frente;
- Crítica el actuar y falta de identidad de diversos entes, que califica como “azulillos” y “camaleones”, que éstos se venden al mejor postor y votaron el gasolinazo;
- Señala la frase “Que no te den pan con lo mismo”;
- Aparece en la versión televisión, primero, la portada de un diario cuyo encabezado señala lo siguiente” “Ricardo Anaya critica gasolinazo, pero el PAN aprobó la reforma energética”.
- En otra nota de esa misma portada, aparece otra nota intitulada “Triunfo cultural, Panistas llamabas a Reforma Energética” y una persona al parecer en una tribuna, con el subtítulo “Se Reían de Críticos, Hoy Sufrimos Aumentos En Gasolina”.

Hasta esta parte de alusiones visuales y auditivas, contenidas en el promocional, el mensaje no atribuye o imputa la comisión de delito o conducta delictiva alguna a Ricardo Anaya Cortés, José Guillermo Anaya Llamas, o bien al Partido Acción Nacional, sólo se advierte que son críticas respecto de la forma en que algunas personas que refiere como “azulillos” o “camaleones”, participaron en la reforma energética, que refiere generaron más problemas sociales y económicos en el país.

Esta Sala Superior ha sostenido que, dentro de la proyección pública en que se encuentran dirigentes de partidos políticos,

funcionarios públicos y candidatos a cargos de elección popular, están siempre sujetos a una mayor tolerancia a la crítica de la sociedad en general, en relación con la que tendría cualquier persona que no esté involucrada en el ámbito político-electoral.

Lo anterior, no significa que la proyección pública de las personas los prive de sus derechos, como la honra o reputación, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor tratándose del ejercicio de la libertad de expresión, en razón de la naturaleza pública de sus funciones, por lo que están sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas y, correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.

Ahora bien, al mismo tiempo que aparece la referida portada, se acompaña la voz en off y en cintilla, que refiere la frase siguiente: "No permitamos que familiares del narco y la delincuencia, regresen vestidos de azul o de naranja".

Enseguida, aparecen las portadas de dos medios de comunicación escrita denominados, el primero "El Diario" cuya imagen corresponde a una persona custodiada por dos elementos de seguridad, y cuyo encabezado señala: "AFIRMA EL GRANDE, ANAYA ME APOYABA, CON TRALADO DE COCA"; el segundo medio de comunicación "Vanguardia", contiene el encabezado en letras resaltadas en negritas, lo siguiente: "Acusan a Anaya de proteger a El Grande".

Debajo de la citada nota, aparece la leyenda siguiente: "Afirma Proceso que Sergio Villarreal, en su calidad de testigo protegido, declaró que el senador ... le asignó una escolta personal".



Y debajo de dichas notas, se aprecia una imagen que corresponde a una persona custodiada por dos elementos de seguridad, y cuyo fondo se aprecia la palabra "Proceso".

Conforme a lo expuesto, en consideración de esta Sala Superior, la frase "no permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja", primeramente, no evidencia, al menos preliminarmente, la imputación de algún ilícito y, por otra parte, tampoco se aprecia que identifique a ciertas personas como vinculadas al narcotráfico y la delincuencia.

Además, lo que se desprende de las imágenes y voces antes descritas, es una vinculación específica con las imágenes de notas periodísticas que los medios de comunicación "El Diario" y "Vanguardia" publicaron en su momento.

Por esa razón, no se advierte una acusación o imputación de relaciones delictivas que el de la voz (Jesús Berino Granados), espontáneamente y de su propio conocimiento y responsabilidad, atribuya a Ricardo Anaya Cortés o a José Guillermo Anaya Llamas, sino que, en su caso, retoma información que ha sido de conocimiento público y que estima pertinente en el contexto del desarrollo de un proceso electoral.

Es decir, no se aprecia que el emisor del mensaje esté imputando algún delito a persona alguna, como lo exigen los artículos 443, párrafo 1, inciso j), y 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a los cuales, "*... se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*".

Ahora bien, la nota del Periódico "Vanguardia" a su vez señala que fue un diferente medio de comunicación, es decir la Revista

“Proceso” quien afirmó que Sergio Villarreal, en su calidad de testigo protegido, declaró que un senador le asignó una escolta personal.

Lo anterior lleva a la conclusión de que, a partir de un examen preliminar, en los promocionales denunciados no existe una imputación directa de la comisión de un delito, (narco o delincuente), en las personas de Ricardo Anaya Cortés o José Guillermo Anaya Llamas.

Así, los referidos promocionales, como se señaló, no presentan una idea unívoca, concreta y objetiva de lo que pretenden informar, pues lo mismo aluden a la promoción de la forma de actuar del Partido Revolucionario Institucional, que a la falta de identidad de algunos entes calificados como “azulillos o camaleones”, y asimismo a la reproducción de notas periodísticas publicadas con anterioridad.

A su vez, las frases “azulillos” y “que no te den pan con lo mismo”, constituyen expresiones genéricas que no imputan un delito o hecho falso a una persona en concreto.

Así, con independencia de los elementos probatorios que sean recabados en la secuela del procedimiento y que pudieran demostrar lo contrario, lo cierto es que el contenido mismo de los promocionales no entra bajo el tamiz de contenido normativo de la calumnia, pues su elemento esencial no se cumple, es decir, que exista la imputación de hechos o delitos falsos en contra de una persona, tal como lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal Electoral.

Sostener lo contrario, implicaría la afirmación de que en cualquier promocional donde se empleen notas o artículos que pudiesen



provenir de diversas fuentes informativas (periódicos, revistas, etc.), deban ser materia de suspensión mediante la medida cautelar, con la intención de privilegiar un derecho de personalidad en detrimento de la libertad de expresión, en el ámbito del desarrollo de un proceso electoral.

En esa medida, si del análisis preliminar al contenido del promocional no es evidente que contenga expresiones calumniosas, sino que admita diversas interpretaciones, a juicio de esta Sala Superior debe optarse por privilegiar el derecho fundamental a la libertad de expresión. De ahí que, en el caso concreto, como se expuso, no ha lugar a conceder las medidas cautelares en los términos solicitados.

Por tanto, como se ha señalado, privilegiar la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión, para el mantenimiento de una ciudadanía informada, por lo cual debe permitirse la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información.

Si la comunicación se encuentra protegida por la libertad de expresión y esta emerge en el contexto de un proceso electoral, el análisis que debe realizarse, es partir de la presunción de su constitucionalidad, porque es la base que posibilita el ejercicio de otros derechos, que en este caso, es el que corresponde a la ciudadanía para formarse un juicio crítico e informado en el ámbito de la precampaña, lo cual requiere de una protección amplia, mientras no existan otros elementos de juicio que conduzcan justificadamente a limitarla o restringirla.

Por otra parte, en el caso, el contenido es propio de una etapa de precampaña, porque involucra temas generales materia de debate público e interés social, máxime que, se identifica de forma clara al precandidato (orador) y al proceso de selección interna del partido político al que pertenece (Partido Revolucionario Institucional), con lo cual resulta infundada la alegación del recurrente en el sentido de que el mensaje del promocional no corresponde a una precampaña. Lo anterior, porque los temas de interés general forman igualmente parte del proceso deliberativo que se vive al interior de los partidos políticos, con el propósito de postular candidatos a un cargo de elección popular, en forma que, en principio, pueden ser utilizados por los precandidatos, con la finalidad de fijar posiciones y posturas de frente al resto de los contendientes en el proceso interno. En consecuencia, al resultar infundadas las alegaciones expuestas por el recurrente en vía de agravios, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad devuélvanse las constancias atinentes y archívese como asunto concluido.

Así lo resolvieron por mayoría de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis, y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-13/2017

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA
PIZANA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE
GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MONICA ARA LI SOTO
FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-13/2017.

Con el respeto y pleno reconocimiento al profesionalismo de las Magistradas y Magistrados, me permito formular el presente voto particular.

ÍNDICE

1. Consideraciones que sustentan la sentencia	29
2. Disenso	30
3. Marco jurídico del modelo de comunicación política y uso indebido de la pauta	31
4. Propuesta	33

1. Consideraciones que sustentan la sentencia.

En la sentencia se considera que no asiste la razón al instituto recurrente, en base a las siguientes consideraciones.

A partir de un examen preliminar, en los promocionales denunciados no existe una imputación directa de la comisión de un delito (narco o delincuente) en las personas de Ricardo Anaya Cortés o José Guillermo Anaya Llamas o al Partido Acción Nacional.

El contenido mismo de los promocionales no entra bajo el tamiz de contenido normativo de la calumnia, pues su elemento esencial no se cumple, es decir, que exista la imputación de hechos o



delitos falsos en contra de una persona, tal como lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal Electoral.

Sostener lo contrario, implicaría la afirmación de que en cualquier promocional donde se empleen notas o artículos que pudiesen provenir de diversas fuentes informativas (periódicos, revistas, etc.), deban ser materia de suspensión mediante la medida cautelar, con la intención de privilegiar un derecho de personalidad en detrimento de la libertad de expresión, en el ámbito del desarrollo de un proceso electoral.

En esa medida, si los elementos audiovisuales contenidos en los promocionales de radio y televisión, no reflejan elementos convictivos, al menos de carácter indiciario, que permitan llegar a la conclusión preliminar de que se ponga en riesgo la honra o reputación de una persona, y constituyan calumnia, no es posible jurídicamente decretar la medida cautelar en los términos solicitados.

En este punto, me interesa precisar que estoy de acuerdo con la sentencia en el sentido de que no se actualiza la calumnia, en materia electoral.

2. Disenso.

En el presente caso, considero que se configura una violación al modelo de comunicación política, lo que se traduce en el uso indebido de la pauta, motivo por el cual se debe **revocar** el acuerdo impugnado y **ordenar la suspensión** de los promocionales denunciados.

Lo anterior, ya que de la revisión del escrito de queja, así como de la demanda del recurso de mérito, es válido establecer que el partido político actor plantea la impugnación conforme a dos temas:

a. Calumnia en contra de militantes del Partido Acción Nacional, así como del propio instituto político; y,

b. Uso indebido de la pauta.

En primer término, el suscrito considera que debe tenerse presente la Jurisprudencia 3/200,⁵ propia que contiene el aforismo latino *iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus* (el juez conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho).

Ello, porque quien resuelve conoce el derecho y, por ende, debe subsumir los hechos en los supuestos normativos atinentes.

En la especie, consideró que en el proyecto no se analizó el motivo de disenso relacionado con el uso indebido de pauta, ello es así, pues el instituto político actor en diversas partes de sus escritos aduce la trasgresión a lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Federal, en relación con el 443, párrafo 1, inciso a) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los preceptos normativos antes citados regulan en modelo de comunicación política y, por ende, el uso indebido de las pautas a que los institutos políticos tienen derecho.

⁵ visible en la página 122 y 123 de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, de rubro: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"**.



Situación que implicaba que este órgano jurisdiccional emitiera un pronunciamiento al respecto.

3. Marco jurídico del modelo de comunicación política y uso indebido de la pauta.

El artículo 41, base III, de la Constitución Federal prevé que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas, especificándose la forma de distribución de los mensajes y programas de los partidos y de las autoridades electorales.

El citado precepto constitucional, acorde con lo determinado por la Sala Superior precisa el **modelo de comunicación política electoral**⁶, que implica para las distintas fuerzas políticas el acceso a los medios de comunicación social de manera equitativa, que deberán utilizar en forma necesaria, pero también racional, a fin de generar un equilibrio entre las distintas fuerzas políticas de manera que ningún instituto político tenga una exposición desmedida frente al electorado.

Es decir, que los partidos políticos y candidatos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social, **a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, que tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, estimular determinadas conductas políticas, así como emitir propaganda electoral, mediante la cual se**

⁶ Sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-57/2015 y acumulados.

busca colocar en las preferencias de los electores a un partido, candidato, entre otros.

En ese sentido, debe mencionarse que el *modelo de comunicación política*, constituye un sistema de principios constitucionales y normas a las que se debe sujetar el **intercambio de ideas políticas, en el tiempo en radio y televisión, administrado por el Instituto Nacional Electoral.**

Este sistema tiene por objeto fijar pautas o lineamientos para una comunicación equitativa, sin que ello implique el establecimiento de restricciones injustificadas al derecho de libertad de expresión de los participantes.

Ahora bien, en el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, **la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular,** por lo cual, en los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, **quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.**

De hecho, el *modelo comunicación política* está diseñado para que ciudadanos, candidatos partidistas o independientes, partidos políticos, medios de comunicación y autoridades entablen un diálogo o debate público en el que se escuchen todas las voces en forma equitativa, en la radio y la televisión, es decir, **la finalidad de este esquema regulatorio es permitir la**



convivencia y confluencia de todos los participantes en el ejercicio de sus respectivos derechos.

De ahí que la afectación al modelo de comunicación política en spot de precampaña entraña un uso indebido de la pauta, lo cual actualiza la infracción administrativa establecida en los artículos 159, párrafos 1 y 2, 168, 247, párrafo 1, y 443 incisos a), h) y n), del apartado 1, de la Ley de General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en relación con el artículo 41, inciso b), del Apartado A, de la base III, de la Constitución Federal.

4. Propuesta.

En el caso, estimó que asiste la razón al instituto político actor, toda vez que, del análisis preliminar, se advierte que el contenido del mensaje afecta el modelo de comunicación política establecido a nivel constitucional para la materia electoral.

Esto es así, porque en el promocional se aprecia la utilización de imágenes de dos militantes del Partido Acción Nacional, en específico su Presidente Nacional y el precandidato a Gobernador postulado por dicho instituto, de manera descontextualizada, relacionándolos con un tema sensible para la sociedad mexicana como es el narcotráfico, con la finalidad de distorsionar la percepción del electorado para efectos del voto informado, transgrediéndose con ello el modelo de comunicación política.

En otros términos, si bien las frases que se utilizan tienen un carácter genérico e indeterminado, lo cierto es que en vez de utilizarse imágenes con dichas características –por ejemplo, un grupo de personas- se emplean fotografías de militantes específicos y reconocibles por su exposición pública.

Tal situación, en apariencia de buen derecho, afecta el modelo comunicación política, porque lejos de permitir la convivencia y confluencia armónica de todos los participantes en el ejercicio de sus respectivos derechos; desarrollar el intercambio de ideas políticas; dar a conocer propuestas; definir las personas que postularán en las candidaturas, o bien, realizar una crítica caustica o vehemente, se advierte que el promocional en cuestión pretende utilizar frases e imágenes de miembros del Partido Acción Nacional, sin mayor contexto referencial, para distorsionar la percepción de electorado para la emisión del voto informado.

En ese sentido, específicamente por lo que corresponde a tres imágenes en las que se hace referencia a la frase: **“No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen de azul o de naranja”**, y en las que de forma gráfica aparecen notas periodísticas de las que se advierte con claridad el rostro del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, Ricardo Anaya y un encabezado que sostiene: *“Ricardo Anaya critica ‘gasolinazo’, pero el PAN aprobó la reforma energética”*, y además, se aprecian dos aparentes portadas de dos diarios denominados: *“El Diario”* y *“Vanguardia”*, en las que se observa la imagen de lo que es una persona detenido por la autoridad, quien en apariencia se trata de un narcotraficante puesto que ambas notas contienen entre otros, los siguientes encabezados: *“Anaya me apoyaba con traslado de coca”* y *“Acusan a*



Anaya de proteger a "El Grande", hacen evidente que el promocional se aleja de los límites legales permitidos.

Esto es así, porque en el promocional se trata de identificar de manera descontextualizada y ajena al debate sustentado a miembros del citado instituto político con el narco y la delincuencia, pues en el promocional se sostiene que no se debe permitir que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja, y se advierte la imagen del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, así como imágenes de notas periodísticas cuyo encabezado señala que el precandidato a la Gubernatura de dicho instituto político protegió a un presunto narcotraficante y de fondo aparecen los colores del emblema de dicho instituto político, situación que contraviene la finalidad de **entablar un diálogo o debate público**.

Lo cual es más evidente en el periodo de precandidaturas, ya que por regla general el modelo de comunicación política está destinado en la citada fase a que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar al mismo sus propuestas políticas.

En este contexto, debe considerarse que cada etapa del proceso electoral tiene finalidades específicas, y los partidos políticos son corresponsables de los principios rectores de la materia electoral, aunado al deber de todas las autoridades de garantizar tales principios y de evitar procesos de discriminación, exclusión o estigmatización injustificada de personas o grupos que impacten en un proceso electoral, de forma tal que inhiban la participación política, condicionen o

coercionen el ejercicio del derecho al sufragio o afecten el derecho a la información de la ciudadanía.

Por ello, el juzgador, al realizar el análisis preliminar, debe tomar en cuenta la etapa del proceso electoral y sus formalidades respecto al tipo de propaganda permitida; es decir, el tiempo ordinario (propaganda genérica); etapa de precampaña (propaganda genérica o específica de precandidaturas dirigidas a la militancia); etapa de intercampaña (promocionales genéricos); etapa de campaña (propaganda genérica y propaganda dirigida a obtener el voto de la ciudadanía o cuestionar a otras fuerzas políticas); etapa de veda electoral (supresión de la propaganda electoral de los partidos políticos).

Bajo esa perspectiva, en los periodos de precampañas electorales, el objetivo principal de la propaganda está orientado generalmente a los procesos de selección interna de candidaturas.

De tal manera que, en el periodo de precampaña, la urgencia y la necesidad de una medida cautelar debe ponderar la etapa de difusión del material pautado, el objetivo del dialogo con el receptor y favorecer aquellas interpretaciones que fortalezcan la información.

Por ello, se debe procurar que en el contenido de los promocionales de precampaña no se manipule o distorsione información respecto de otras fuerzas política, a partir de elementos, cuya estrategia sea fundamentalmente identificar negativamente a alguno de los contendientes o a un grupo de personas identificadas con una fuerza políticas con miras a impactar en la contienda electoral, sin relación con el proceso



de selección interna de candidaturas de los partidos, en particular tratándose de hechos o conductas ilícitas que pueden tener de manera manifiesta un alto impacto o ser temas sensibles para la opinión pública (v.gr. el narcotráfico) y la sociedad en general, situación que no acontece en el caso.

Por lo expuesto, estimó que debe revocarse el acuerdo impugnado.

MAGISTRADO



FELIPE DE LA MATA PIZANA

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-13/2017.

Con el respeto que me merecen la Magistrada y los Magistrados que votaron a favor del engrose realizado en el recurso de revisión citado, disiento de la sentencia respectiva, en la que se confirma el acuerdo impugnado.

Mi disenso radica en que, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior, desde mi perspectiva, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado, con base en las consideraciones y fundamentos siguientes.

1. Marco jurídico de las medidas cautelares

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento. Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Tales medidas, tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- b. 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 (*periculum in mora*).

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –aparición del buen derecho– unida al *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 consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

2. Modelo de comunicación política y precampaña

El modelo de comunicación política vigente, previsto en el artículo 41, Bases III, apartados A y B, así como IV, de la Constitución Federal, se implementó con la finalidad de evitar que las contiendas electivas se afecten indebidamente, a partir de aportaciones o participaciones de entidades, sujetos y servidores públicos que deben permanecer al margen de los procesos electorales, pero también tuvo por objeto **señalar las bases y directrices que deben seguirse en el uso de los tiempos en radio y televisión que se conceden a los partidos políticos para su promoción permanente y para la difusión de la propaganda durante los procesos electorales, regulando el uso de los tiempos en cada una de las etapas (precampaña, intercampaña y campaña).**

En mi opinión, los partidos políticos deben cumplir con la finalidad para la que se les concede el derecho a esos tiempos en los medios de comunicación social señalados, pues de otra manera, se desvirtuarían las razones por las que el constituyente determinó asignárselos.

Los artículos 211, párrafo 1, y 227, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de **dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.**

A partir de estas reglas, la Sala Superior se ha pronunciado en relación a la propaganda de precampaña, **estableciendo el criterio de que la misma tiene el propósito de que el postulante consiga el apoyo hacia el interior del partido político,** para de esta manera convertirse en su candidato, por tanto, su difusión debe ser hacia la militancia.

Dicho criterio está contenido en la Jurisprudencia 2/2016, de esta Sala Superior, de rubro: **“ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”.**

Cabe precisar, que la naturaleza de la propaganda de precampaña, fue analizada en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave **SUP-REP-3/2017.**

Por su parte, el legislador local del Estado de Coahuila al regular la propaganda de precampañas en los procesos internos de selección de candidatos a los diversos cargos de elección popular en esa entidad federativa, replicó el concepto de propaganda de precampaña en su artículo 168 del Código Electoral que a la letra establece:



Artículo 168.

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, los aspirantes y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político.

3. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados o simpatizantes o al electorado en general del instituto político en cuyo proceso de selección interno participa, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

4. Se entiende **por propaganda de precampaña** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva **difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.**

3. Caso concreto

Resulta relevante tener en consideración que los promocionales materia de controversia fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, **correspondiente al periodo de precampaña local** en el Estado de Coahuila.

El contenido en imagen y audio de los promocionales "Berino basta", identificados con las claves RV00082-17 (versión de televisión) y RA000076-17 (versión de radio)

Contenido de audio y, en su caso, de imágenes de los promocionales "Berino basta", identificados con las claves RV00082-17 (versión de televisión) y RA000076-17 (versión de radio)



Voz en off:

Mensaje de Jesús Berino



Jesús Berino Granados:

En el PRI hablamos y trabajamos de frente.



Jesús Berino Granados:

Sin doble moral como esos azulillos,



Jesús Berino Granados:

que ahora no se sabe de qué color son,



Jesús Berino Granados:

camaleones que se venden al mejor pastor,



Jesús Berino Granados:

y que votaron el gasolinazo,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-13/2017



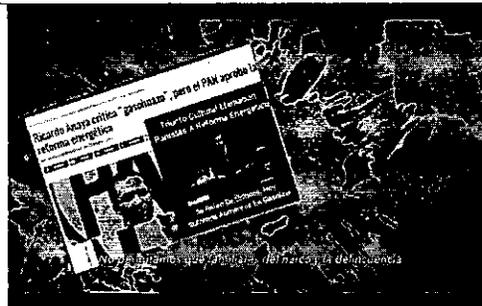
Jesús Berino Granados:

y ahora echan culpa a otros.



Jesús Berino Granados:

Que no te den pan con lo mismo.



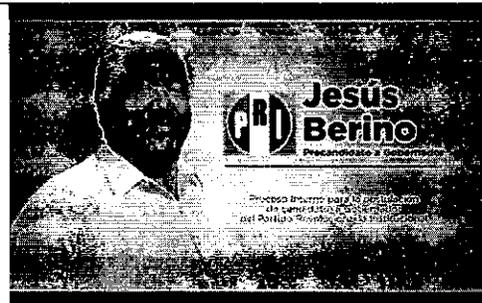
Jesús Berino Granados:

No permitamos que familiares del narco y la delincuencia



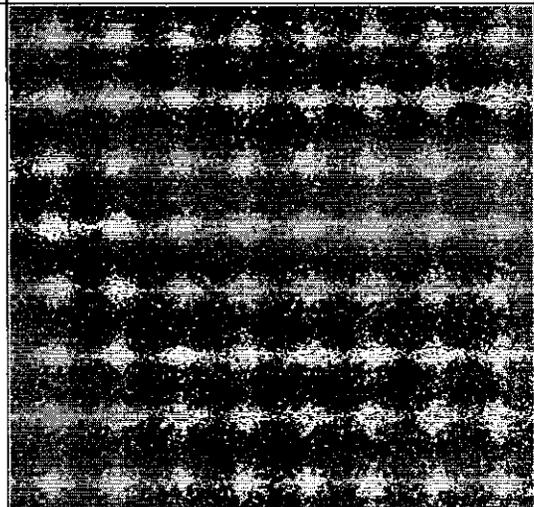
Jesús Berino Granados:

regresen vestidos de azul o de naranja.



Voz en off:

Proceso interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional.



Si bien en los promocionales se alude al proceso interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional, desde mi perspectiva, su contenido rebasa la finalidad de la precampaña.

Contrariamente a lo expuesto en la sentencia, en la que se refiere que los promocionales sí corresponden a la etapa

precampaña porque involucran temas generales materia de debate público e interés social, pues identifican de forma clara al precandidato (orador) y al proceso de selección interna del partido político al que pertenece (Partido Revolucionario Institucional), en mi opinión, el contenido de los promocionales se centra en presentar ideas que vinculan a entes ajenos a la contienda interna, sin focalizar la discusión y la deliberación al proceso interno llevado a cabo por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), para la selección de candidatura al cargo de gobernador del Estado de Coahuila.

En efecto, en los promocionales se cuestionan implícitamente las acciones o posicionamientos de personas relacionadas con un partido diverso a la contienda del PRI respecto a ciertos temas, entre ellos, la doble moral y el gasolinazo. Incluso se hace referencia a no permitir el "regreso de familias del narco y la delincuencia" "vestidos de azul o de naranja", esto es, de manera preliminar, se aprecia que el precandidato hace alusión a cuestiones distintas a la precampaña del PRI, pues involucra temas relacionados con aspectos generales a la manera como aprecia la forma de gobernar de quien denomina "azulillos" o "camaleones" haciendo una invitación general a no permitir que "familiares del narco y la delincuencia regresen", pero no señala ningún proyecto tendente a posicionarse frente a la militancia o simpatizantes del PRI, para obtener la candidatura dentro de su partido.

En ese orden de ideas, considero que en asuntos como el que nos ocupa, antes de pronunciarnos respecto a si el contenido de los promocionales, infringe lo previsto en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el análisis preliminar se debe



enfocar a revisar que los promocionales cumplan con los requisitos formales de la propaganda de precampaña, y que su contenido no rebase las finalidades de la etapa de ésta.

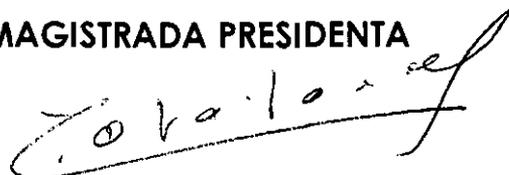
Lo anterior, no quiere decir que bajo el derecho de libertad de expresión los institutos políticos dejen de tratar temas de interés general; sin embargo, en los procesos internos, lo medular estriba en dar a conocer a militantes y simpatizantes sus propuestas con la finalidad de conseguir el respaldo para obtener la candidatura a un cargo de elección popular, esto en términos de los artículos 211, primer párrafo y 227, párrafo tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus correlativos en el Código local.

Sobre esa base, bajo la apariencia del buen derecho, considero que los promocionales denunciados no constituyen un **auténtico** mensaje de precampaña, pues rebasan los fines de la misma, ya que no se avocan a presentar o difundir un programa de trabajo del precandidato a gobernador Jesús Berino Granados, con el fin de posicionarse ante los militantes y simpatizantes del PRI, sino que, del contenido de los mensajes se desprende la intención de describir implícitamente, cuestionamientos de un ente ajeno a la contienda interna, sin centrar el mensaje difundido, a un programa o proyecto de trabajo para que, el precandidato citado obtenga el respaldo y apoyo al interior de su partido.

Así, la medida cautelar adquiere justificación pues existe un derecho aducido por el actor, como ente ajeno a la contienda interna del PRI, que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una posible afectación producida –que se busca evitar sea mayor– en virtud de que preliminarmente los promocionales cuestionados no se ajustan a los fines propios del periodo

precampaña; lo anterior hasta en tanto se continúe con el procedimiento en el cual se discuta la pretensión de fondo. Sobre esa base, en mi concepto lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado y, por tanto, conceder las medidas cautelares solicitadas por el partido actor.

MAGISTRADA PRESIDENTA



JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REP-13/2017.

Con el respeto que me merecen mis compañeros Magistrados, no comparto el sentido del engrose aprobado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de referencia. En mi opinión, se debe otorgar la medida cautelar solicitada de acuerdo a las consideraciones que sostuvieron el proyecto que de manera inicial puse a consideración de la mayoría, las cuales son las siguientes:

1) Finalidad de la medida cautelar en el procedimiento electoral sancionador



Esta Sala Superior considera que, en general, la finalidad de las medidas cautelares consiste en: 1) prever y asegurar la eficacia de la resolución que se emita en su oportunidad y, 2) evitar que la demora en el dictado de dicha resolución, provoque una afectación sustantiva grave que se vuelva irreparable.⁷

Asimismo, se ha sostenido que la procedencia de las medidas cautelares depende de dos presupuestos generales que justifican su necesidad: a) la verosimilitud del derecho, y b) el peligro en la demora.⁸

La verosimilitud en términos generales consiste en dar apariencia de razón fundada, y se obtiene analizando los hechos invocados con las demás circunstancias que rodean la causa, de manera que para su dictado es suficiente "la apariencia fundada del derecho", que equivale a responder afirmativamente a la viabilidad jurídica de la pretensión, sin que ello agote o implique necesariamente resolver el fondo del problema.

Por su parte, el peligro en la demora es aquel presupuesto que justifica otorgar una medida cautelar para disipar el riesgo que significaría dejar que las cosas sigan el curso normal del proceso. En tal caso, el estado de peligro debe radicar en el derecho principal o en los principios que se alega pueden verse afectados, al punto de constatar que la negativa de otorgar la medida cautelar genera un serio riesgo a la tutela judicial que el requirente plantea.

⁷ Jurisprudencia 14/2015, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30, cuyo rubro señala: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**".

⁸ Véase SUP-REP-25/2014.

Adicionalmente, esta Sala Superior considera que, en el contexto del derecho electoral sancionatorio, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros procedimientos de naturaleza similar.

La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento electoral sancionador es tutelar los derechos y principios rectores del derecho electoral y prevenir riesgos que lo afecten en forma grave, sobre la base de conductas manifiestamente ilícitas o con apariencia de ilicitud que impliquen dicho riesgo y hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático, en particular, tratándose del análisis de propaganda, el derecho a la información que tiene la ciudadanía y el electorado en particular, así como la libertad y pluralidad del debate público.

Es decir, en casos de propaganda político-electoral durante los procesos electorales, con la medida cautelar se protege de manera primordial que las condiciones de acceso a un cargo público y el ejercicio del sufragio se den en un contexto equitativo, donde se garantice un debate público libre, abierto y plural, sin procesos de distorsión, exclusión, discriminación o afectaciones graves a derechos de personas o a los principios fundamentales de la contienda.

Por ello, cuando a la autoridad electoral se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral relacionado con pautas de radio y televisión, debe valorar el contenido del promocional a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud o grado de afectación a otros derechos y principios. Lo anterior supone una **valoración o ponderación diferenciada** de los principios y valores en juego,



respecto de la valoración que en su momento se realice en el pronunciamiento de fondo.

En la valoración con fines de protección cautelar se debe analizar de forma particular el riesgo de afectación serio o grave por una conducta manifiesta o aparentemente ilícita y la necesidad y urgencia de la medida considerando la posible demora de la resolución final del procedimiento; mientras que para el pronunciamiento de fondo se debe analizar la licitud o ilicitud de la conducta, la atribución de responsabilidades y, en su caso, la individualización de la sanción que corresponda.

Por ello, procede la adopción de medidas cautelares cuando se advierte un riesgo de afectación grave o sustancial (por su efecto en los derechos de una persona o en los principios de una contienda electoral) o existe un interés superior a salvaguardar que deba privilegiarse, como por ejemplo el que se vieran involucrados derechos de la infancia o la salvaguarda del principio de no discriminación. No basta la mera apariencia de ilicitud si no existe una necesidad y urgencia de la medida considerando los derechos y principios en juego y su impacto en un proceso electoral o en los principios que rigen la materia.

II) Las premisas normativas que se deben analizar en los contenidos de los promocionales en radio y televisión de los partidos políticos al para pronunciarse sobre una medida cautelar

Esta Sala Superior considera que en la formulación del debate democrático es indispensable la libre circulación de ideas e información acerca de los precandidatos, candidatos y sus partidos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado que se debe permitir que por medio de la libertad de pensamiento, de expresión y de información se cuestione e indague sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos y se confronten sus propuestas, ideas y opiniones para lograr un criterio en el elector que le permita votar de manera más consciente.⁹ Cuestión que también resulta aplicable a los periodos de precampañas electorales, aunque considerando las finalidades y limitaciones específicas de este periodo para la propaganda político-electoral, donde el objetivo principal de la propaganda está orientado a los procesos de selección interna de candidaturas y no propiamente a la confrontación entre partidos con miras a la obtención del voto de la ciudadanía.

Así, en principio, quienes participan en una contienda electiva o en una precampaña, están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública -en algunos casos dura y vehemente- en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones públicas a las que se pretende aspirar y acceder¹⁰.

En la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituyen algunos de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las

⁹ Véase SUP-REP-105/2016 y su acumulado SUP-REP-109/2016.

¹⁰ Véase jurisprudencia 11/2008 consultable en la 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, cuyo rubro señala lo siguiente: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO".



personas que tienen a su cargo asuntos de interés público o que aspiran a uno de ellos.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones son fundamentales para el debate durante el proceso electoral, debido a que representan una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los candidatos y partidos que participan en los comicios, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión¹¹.

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los funcionarios públicos o candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, cuentan con menor grado de protección, en tanto que, por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a la ciudadanía en general¹².

¹¹ Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Párrafo 163 y Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafo 82.

¹² Véase Tesis V. CLII/2014 (10^A) y V. XLI/2010, cuyos rubros son del tenor literal siguiente: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS" así como "DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN

En este contexto, resulta claro que las restricciones, deberes o limitaciones al ejercicio del derecho a la libre expresión, con su correlativa afectación al derecho de información deben ser considerados y ponderados en atención al ámbito temporal específico de la difusión de un promocional de un partido político en radio y televisión.

Lo anterior, a fin de salvaguardar las condiciones de apertura y pluralidad del debate público, pero también inhibir conductas que trascienden los límites permitidos a la propaganda electoral, ya sea por su contenido en sí mismo, o por su falta de correspondencia con la temporalidad y finalidad del uso de la pauta.

Así, en el contexto del debate político y en el marco de los procesos electorales, se debe priorizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información de la ciudadanía, las condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación y el pluralismo en el debate público.

Desde esta perspectiva, la prerrogativa de los partidos políticos de acceso a los tiempos del Estado a radio y televisión tiene por objeto propiciar, en términos generales, un debate público, libre, abierto y plural; la equidad en la contienda y el respeto al derecho a la información del electorado y a los principios que rigen la función electoral, entre los que destacan de forma particular, la libertad del sufragio.

En este contexto, debe considerarse que cada etapa del proceso electoral tiene finalidades específicas, y los partidos políticos son corresponsables de los principios rectores de la

PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES".



materia electoral, aunado al deber de todas las autoridades de garantizar tales principios y de evitar procesos de discriminación, exclusión o distorsión injustificada de personas o grupos que impacten en un proceso electoral, de forma tal que inhiban la participación política, condicionen o coercionen el ejercicio del derecho al sufragio o afecten el derecho a la información de la ciudadanía.

Por ello, si bien es cierto que los promocionales pautados por los partidos políticos responden a sus intereses y finalidades y por tanto son parte de un discurso estratégico, no espontáneo, que de manera general tienen el objeto de influir en la formación de la opinión pública, beneficiar al emisor o afectar de forma legítima a otras fuerzas políticas, también lo es que existen reglas generales y específicas en cada etapa del proceso electoral que pretenden garantizar sus principios fundamentales y los derechos de las personas en lo individual y del electorado en general.

De ahí que no pueden equipararse las consecuencias de emitir una medida cautelar respecto de tales promocionales con la limitación de todo discurso político, pues los partidos tienen a su disposición diferentes medios y espacios de comunicación con la ciudadanía, su militancia y el electorado.

Es decir, las medidas cautelares se limitan a ser una medida de restricción temporal que tiene por objeto principal prevenir un riesgo o detener la afectación sustancial a derechos o principios fundamentales generados por la difusión de un promocional en radio y televisión, tomando en cuenta el peso que cada uno de tales valores o principios tiene de acuerdo al contenido del mensaje y de su contexto temporal.

III) Elementos a considerar en el análisis cautelar de promocionales pautados por los partidos políticos en radio y televisión que se consideren con contenido calumnioso

La calumnia en promocionales de radio y televisión de los partidos políticos, como infracción al ámbito político-electoral, adquiere modalidades propias que deben ponderarse por las autoridades electorales de manera diferenciada de la forma en que se analizan en otras materias y atendiendo a los sujetos, al contenido del mensaje y particularmente a la etapa del proceso electoral en que se pauta.

En efecto, la propia definición legal de la calumnia en la materia electoral establece elementos diferenciadores que la vinculan a los procesos electorales y limitan el interés para su tutela siempre y cuando ésta tenga un impacto en un proceso electoral y los procedimientos sancionatorios se inicien a instancia de la parte afectada¹³.

Vincular a la calumnia a un proceso electoral supone reconocer que los derechos, principios y valores propios de la materia electoral, se deben analizar y ponderar considerando el contenido de la propaganda y su contexto de difusión, esto es, el que sea a través del pautados en radio y televisión y la etapa del proceso electoral, pues ello permite valorar el riesgo o grado de afectación a los principios y derechos implicados.

Es decir, para determinar, como en el caso, si en el marco del debate político dentro de una precampaña electoral una expresión puede o no constituir, en un análisis de probabilidad o de apariencia del buen derecho o ilicitud, calumnia a una persona con un impacto en el proceso electoral, la autoridad

¹³ Véase artículo 471, párrafo 2 de la LEGIPE.



electoral debe realizar un análisis preliminar de todos los elementos de los promocionales.

De esta forma se podrá advertir si el conjunto que conforman las palabras, el lenguaje, los signos o imágenes utilizadas, aluden a hechos o conductas que sugieren o imputan directa o indirectamente la comisión de actos que impliquen la configuración de un ilícito o su vinculación con ellos y su posible impacto en el proceso electoral, atendiendo a cada una de sus etapas.

Para ello la autoridad debe valorar si la propaganda denunciada presenta tales elementos y si con su difusión se afectan derechos o principios por tratarse de imputaciones injustificadas tendentes a desprestigiar de manera manifiestamente injustificada a los contendientes políticos, con un efecto desinformativo o distorsionador que, eventualmente, puede tener un impacto en el proceso electoral.

En ese sentido, cuando se trata de propaganda difundida en promocionales de radio y televisión como acontece en el caso, los elementos que deben valorarse en relación a los principios rectores de la materia electoral son los siguientes:

a) Medio de difusión (naturaleza). La pauta de promocionales constituye una prerrogativa para los partidos que consiste en tiempos del Estado que se ponen a su disposición para garantizar condiciones mínimas de equidad en el acceso a medios de comunicación y establecen alternativas de comunicación política hacia la ciudadanía. Su finalidad es proteger las condiciones de equidad en la contienda, el derecho a la información de la ciudadanía, la regulación del debate político en términos democráticos y la prevención de la discriminación.

b) Sujetos electorales: Los sujetos que pueden verse implicados en los promocionales son:

i. Emisor: Partidos políticos. Lo que se debe ponderar respecto de los partidos políticos es preponderantemente la libertad del contenido de sus pautados, su estrategia política y su libertad de expresión;

ii. Receptor: En principio toda la ciudadanía, aunque dependiendo de la etapa electoral en que se emite la pauta; se deben exigir tratamientos diferenciados respecto a la identificación del grupo de personas a los que se dirige (militantes, simpatizantes, delegados, etc.). Su valoración, en principio debe estar dirigida a proteger el derecho a la información de la ciudadanía o los derechos de la militancia a conocer sus procesos internos;

iii. Protagonistas del mensaje: Puede ser cualquier persona (incluso actores profesionales) pero la experiencia indica que, atendiendo a las etapas o estrategias de los partidos, son los propios dirigentes, militantes, precandidatos o candidatos quienes emiten o participan del mensaje. Su análisis debe proteger en principio la equidad en la contienda interna y la libertad de expresión y el principio de no discriminación;

iv. Sujetos aludidos por el mensaje: Dependiendo si se trata de promocionales genéricos, de precampaña o de campaña, se pueden incluir referencias a personas específicas (servidores públicos, personas físicas o morales, partidos políticos, candidatos o precandidatos, etc.) que en ocasiones se definen por el contexto nacional o local de cobertura.



Lo anterior puede suponer el señalamiento directo a una persona (afectación individualizada) o a un grupo determinable (afectación colectiva) por su relación con quien se señala como autor de un delito o a quien se atribuye un hecho manifiestamente falso. Su análisis debe encaminarse a proteger el derecho a la dignidad, imagen o prestigio, así como el principio de no discriminación.

En estos casos, lo que se busca es prevenir procesos de exclusión o distorsión injustificados, que no sólo afecten a las personas en lo individual o a los integrantes de un grupo o colectivo, sino que también distorsionen la información frente a la ciudadanía en general con impacto en un procedimiento electoral.

Lo anterior responde a la doble dimensión (individual y colectiva) tanto de los derechos de participación política como del derecho a la libertad de expresión y de información, donde existe no sólo el interés y la necesidad de tutelar los derechos individuales, sino también a procurar los derechos de la colectividad frente a discursos que se consideran trascienden los límites del debate público en los procesos electorales.

Al respecto, esta Sala Superior considera que no es ajeno a la adopción de medidas preventivas el que se emitan a favor de las personas en lo individual o a favor de colectivos identificables en función a su pertenencia o identidad con un grupo (determinados o determinables).¹⁴ Lo relevante es que

¹⁴ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que si bien es indispensable, como regla general, la individualización de las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables a efectos de otorgarles medidas de protección, lo cierto es que también en varias oportunidades, "ha ordenado la protección de una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que sí son identificables y determinables y que se encuentran en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a un grupo o

exista un riesgo de afectación respecto de los intereses o derechos de tal conjunto de personas o del conjunto de la sociedad.

c) Etapas electorales (contexto temporal): La etapa del proceso electoral y sus formalidades respecto al tipo de propaganda permitida; es decir, el tiempo ordinario (propaganda genérica); etapa de precampaña (propaganda genérica o específica de precandidaturas dirigidas a la militancia); etapa de intercampaña (promocionales genéricos); etapa de campaña (propaganda genérica y propaganda dirigida a obtener el voto de la ciudadanía o cuestionar a otras fuerzas políticas); etapa de veda electoral (supresión de la propaganda electoral de los partidos políticos).

Al hacerse la valoración de este elemento se debe procurar, en principio, proteger la equidad en la contienda interna, la equidad en la elección, el derecho a la información del electorado, el principio de legalidad y el principio de libertad del sufragio, particularmente en el periodo de reflexión.

d) Elemento material del tipo administrativo de calumnia: imputación de delitos o hechos ilícitos falsos, elemento objetivo y subjetivo. Considerando la función de las medidas cautelares en los procedimientos administrativos y la necesidad de ponderar los diferentes principios y derechos que pueden entrar en conflicto atendiendo a la etapa del proceso electoral (contexto), se debe distinguir entre calumnia que implica la

comunidad". Al adoptar medidas provisionales en este sentido, "el Tribunal lo hace bajo criterios objetivos que permitirán individualizar a los beneficiarios a la hora de ejecutar las medidas. Estos criterios atienden por un lado, a vínculos de pertenencia y, por otro, a una situación de grave peligro común para los integrantes del grupo, en razón de dicha pertenencia." Corte IDH, entre otros, *Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2016, párr. 15.



imputación de delitos o hechos que en apariencia resultan falsos que inciden en un proceso electoral de aquellos que no inciden en él, y entre los primeros de aquellas conductas o hechos que tienen un alto impacto en la opinión pública.

A partir de ésta última distinción, es posible valorar de mejor manera si la difusión provoca un riesgo de afectación a otros derechos y principios y su gravedad; así como la urgencia y necesidad de adoptar una medida cautelar para prevenir o reducir dicho efecto (**efecto preventivo, función que preponderantemente tienen las cautelares**) o, en su caso, de sancionar al resolver el procedimiento de fondo a fin de evitar la reiteración de tal propaganda (**efecto sancionador y reparador**).

e) Elemento estratégico. Calumnia como estrategia discursiva (uso indebido de la pauta). Atendiendo a los principios y derechos que pueden verse en conflicto y a los diferentes sujetos implicados, se debe diferenciar entre la **calumnia como infracción** para imponer una sanción por la lesión al derecho al honor o reputación de una persona (física o moral) en su esfera individual y aquella afectación a un grupo de personas por su impacto en el proceso electoral, ello a partir del **uso - sospechoso- de un mensaje que incluye una posible calumnia como estrategia de propaganda electoral sobre la base de la probabilidad del ilícito y de su impacto en la opinión pública.**

La calumnia como estrategia busca persuadir al auditorio de que una persona, o un grupo de personas, está vinculada a otros que realizan hechos ilícitos para obtener una ventaja o beneficio indebido con un impacto en el proceso electoral para definir una precandidatura; obtener un triunfo o evitar que otro lo obtenga.

Este elemento permite identificar y prevenir posibles procesos de distorsión injustificada o discriminación, particularmente cuando se emplean expresiones que directa o indirectamente vinculen a personas con delitos o hechos falsos que tienen un alto impacto en la sociedad por su gravedad, peligrosidad o reprochabilidad, pues si bien todo delito implica un reproche social, lo cierto es que existen algunas conductas que en contextos específicos generan mayor rechazo o animadversión inmediata por el temor o grado de incertidumbre que generan; entre ellas, el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada, robo con violencia o algunas conductas sexuales.

Respecto a promocionales que vinculan de manera genérica o imprecisa a personas o grupos con tales conductas se justifica, en principio, la adopción de medidas cautelares a fin de prevenir que se genere una percepción generalizada de inseguridad o incertidumbre que implique un rechazo automático y generalizado en el electorado.

En contraste, existen otros delitos o conductas ilícitas, como la corrupción en el servicio público, que aun siendo graves están vinculadas directamente con la gestión gubernamental, el uso de recursos públicos o el ejercicio de cargos públicos, por lo que, en principio, no justifican la adopción de medidas cautelares por el alto interés que representa el que se discutan públicamente, y en la mayor medida, aspectos vinculados con el ejercicio del poder público, al que los partidos, precandidatos y candidatos aspiran.

C) Caso concreto y valoración del promocional.

En mi opinión y contrario al criterio de la mayoría, la responsable no realizó un análisis integral del promocional tomando en



cuenta los elementos antes señalados de acuerdo a las consideraciones que a continuación se exponen:

En efecto, el contenido en imagen y audio de los promocionales denunciados es el siguiente.

IV) Medio de difusión, contenido y sujetos

Contenido de audio y, en su caso, de imágenes de los promocionales "Berino basta", identificados con las claves RV00082-17 (versión de televisión) y RA000076-17 (versión de radio)



Voz en off:

Mensaje de Jesús Berino



Jesús Berino Granados:

En el PRI hablamos y trabajamos de frente.



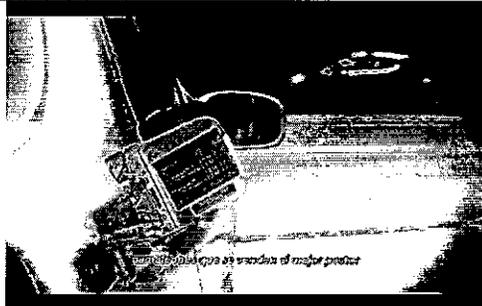
Jesús Berino Granados:

Sin doble moral como esos azulillos,



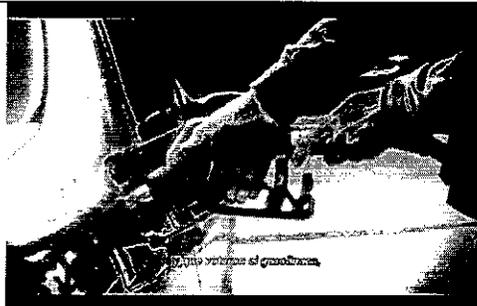
Jesús Berino Granados:

que ahora no se sabe de qué color son,



Jesús Berino Granados:

camaleones que se venden al mejor postor,



Jesús Berino Granados:

y que votaron el gasolinazo,



Jesús Berino Granados:

y ahora echan culpa a otros.



Jesús Berino Granados:

Que no te den pan con lo mismo.



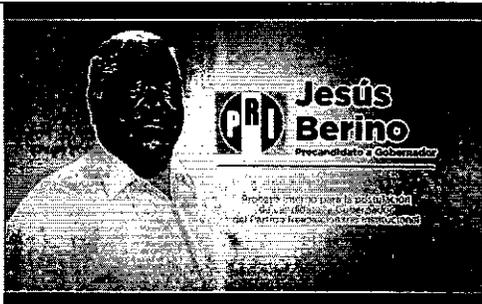
Jesús Berino Granados:

No permitamos que familiares del narco y la delincuencia



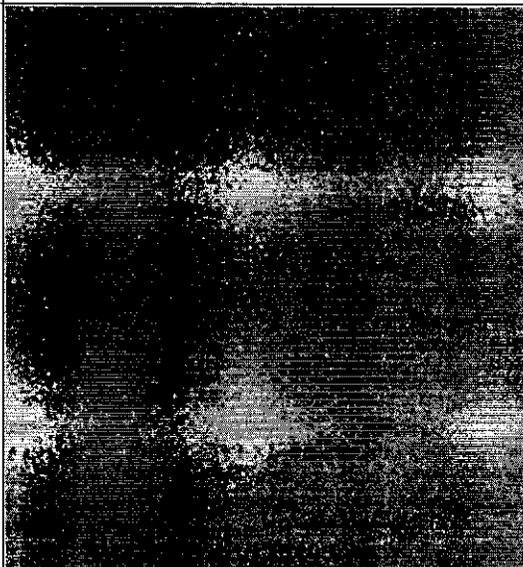
Jesús Berino Granados:

regresen vestidos de azul o de naranja.



Voz en off:

Proceso interno para la postulación de candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional.





De un análisis preliminar de los promocionales, para efecto de la adopción de una medida cautelar, se desprende lo siguiente:

- a) El precandidato del PRI a la Gobernatura del Estado de Coahuila, Jesús Berino, sostiene que en su partido se habla de frente sin doble moral y de forma genérica se expresa sobre unos "azulillos" que, en su opinión, no se sabe de qué color son;
- b) Asimismo habla de camaleones que se venden al mejor postor, afirma que votaron el gasolinazo y sostiene que ahora echan la culpa a otros, sin establecer a quién se refiere;
- c) De forma expresa afirma y sale la frase: "Que no te den pan con lo mismo";
- d) Enseguida afirma que no se debe permitir que familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja y al hacer tales expresiones, en el *spot* de televisión aparece la imagen de una supuesta nota periodística de la cual se desprende con claridad el rostro del Presidente Nacional del PAN Ricardo Anaya y un encabezado que sostiene lo siguiente: "Ricardo Anaya critica 'gasolinazo', pero el PAN aprobó la reforma energética.

También aparecen dos aparentes portadas de dos diarios que se denominan: "El Diario" y "Vanguardia". En ambos se advierte la imagen de un probable delincuente detenido por la autoridad, quien se presume se trata de un narcotraficante puesto que ambas notas contienen entre otros, los siguientes encabezados: "Anaya me apoyaba con

traslado de coca” y “Acusan a Anaya de proteger a ‘El Grande’”.

B) Etapa Electoral (contexto temporal)

En principio, considero que todas aquellas resoluciones que tengan por objeto proveer sobre el otorgamiento de medidas cautelares respecto de la propaganda que difundan los partidos políticos, particularmente la transmitida por radio y televisión, debe realizarse a partir de un estudio contextual de los elementos con los que cuenta la autoridad.

En este estudio se deben **vincular los elementos auditivos y en su caso, gráficos**, que integran el contenido de la correspondiente propaganda, **a fin de realizar un análisis integral del mensaje que se transmite** a la ciudadanía en su **contexto temporal**¹⁵.

Ello considerando que, durante las campañas electorales, a diferencia del periodo de precampaña, es posible hacer críticas o señalamientos directos a quienes ostentan una candidatura, quienes a su vez pueden responder por diferentes medios a los cuestionamientos que se hagan.

En este contexto de debate entre las diferentes fuerzas políticas el margen de tolerancia es mayor y por tanto la urgencia y necesidad de una medida cautelar respecto a promocionales con propaganda negativa será menor, salvo que existan elementos para suponer que la afectación a un derecho o principio resulta evidente o manifiesta, pues la finalidad de la propaganda en campaña es precisamente informar y

¹⁵ El contexto temporal se refiere a la etapa del proceso electoral y sus formalidades.



presentar al electorado las diferentes propuestas y los diferentes puntos de vista que le permitan emitir un sufragio de manera informada.

Por otra parte, en el periodo de precampaña, la urgencia y necesidad de una medida cautelar debe ponderar también que la finalidad de esta etapa no es propiamente la confrontación directa de posturas entre partidos o precandidatos, sino la discusión y deliberación sobre los procedimientos internos de selección de candidaturas y el posicionamiento de los precandidatos ante su militancia.

Por ello, se debe procurar que en el contenido de los promocionales de precampaña no se manipule o distorsione información respecto de otras fuerzas políticas, a partir de elementos que impliquen la imputación de hechos y actos ilícitos, cuya estrategia sea calumniar y estigmatizar a alguno de los contendientes o un grupo de personas identificadas con una fuerza política con miras a impactar en la contienda electoral, sin relación con el proceso de selección interna de candidaturas de los partidos, en particular tratándose de hechos o conductas ilícitas que pueden tener de manera manifiesta un alto impacto o ser temas sensibles para la opinión pública y la sociedad en general.

En términos generales la protección y garantía del derecho a la información del electorado implica que las contiendas políticas permitan la libre difusión de ideas, lo que supone también que en las precampañas no se expongan señalamientos en que se imputen directa o indirectamente conductas ilícitas sin elementos mínimos de veracidad, pues ello no sólo demerita el proceso democrático, sino que puede incidir negativamente en el voto libre e informado de la ciudadanía. Estas cuestiones

deben ser valoradas desde una doble perspectiva, proteger en la mayor medida la circulación de ideas e información, y por el otro evitar riesgos graves en los derechos o principios constitucionales que impacten en una contienda atendiendo a cada etapa del proceso, de forma tal que el análisis debe hacerse más escrupuloso en la medida en que se acerca el momento de la jornada electoral.

Por lo anterior, los partidos políticos y quienes ostentan una precandidatura deben evitar incluir en la propaganda que difundan, **elementos gráficos, auditivos, o cualquier otro que implique la imputación de un ilícito, sin elementos mínimos de veracidad o de forma genérica e imprecisa**, toda vez que ese tipo de imputaciones pueden tener impacto en un proceso electoral, al generar un efecto estigmatizante injustificado sobre la base de información presentada de manera ambigua y confusa que a su vez puede llegar a traducirse en una calumnia de acuerdo a lo previsto en el artículo 471, párrafo 2 de la LEGIPE.

Sobre esta base, el análisis sobre la necesidad y urgencia de otorgar una medida cautelar debe considerar, precisamente, el riesgo que puede existir a partir del análisis integral del contenido de los mensajes y de su contexto, a fin de ponderar si con la adopción de la medida cautelar se previene la afectación mayor de un derecho o un principio sustancial en la materia electoral o si por el contrario con la misma se restringe injustificadamente el debate público sobre temas de interés para el electorado, atendiendo a la etapa del proceso electoral de que se trate.



C) Elemento material y estratégico

Como se destacó, tratándose de imputaciones o señalamientos sobre posibles hechos delictivos, debe ponderarse aquellos delitos que, como el narcotráfico y el crimen organizado, tienen un especial impacto en la ciudadanía¹⁶ y que requieren de un análisis amplio y bien informado, y no meramente especulativo, en un contexto en que puedan participar las diferentes fuerzas políticas interesadas por medios y en condiciones similares o equiparables.

En el presente asunto, tal como lo alega el PAN, la Comisión Responsable no realizó un análisis integral del contenido de los promocionales ni de su contexto, particularmente respecto a referencias genéricas sobre hechos delictivos de integrantes del mencionado instituto político que, al tratarse de delitos graves y sin una referencia clara, pueden generar un efecto distorsionador en el electorado que justifica la necesidad y urgencia de una medida cautelar. De resultar ilícitos en un análisis de fondo, la incidencia que la adopción de una medida cautelar genera sobre el debate público es menor a la incidencia que pudieran tener los promocionales en radio y televisión tanto en los derechos de la parte actora, por tratarse de la posible imputación de hechos delictivos, como en el derecho a la información del electorado en tiempos de

¹⁶ Existen diferentes justificaciones para determinar que un delito es de alto o bajo impacto. Algunas se centran en el daño directo causado a la víctima, en el impacto directo y las externalidades negativas observadas, o bien sobre el impacto que genera un incremento marginal del delito sobre la percepción de inseguridad de los ciudadanos en una localidad. (CIDAC. (s.f.). 101 Conceptos para entender la inseguridad [con seguridad]. México: CIDAC).

precampaña, los cuales, en principio, tienen por objeto los procesos internos y no el resultado de la elección.

La Comisión responsable no consideró aspectos vinculados con el grado de verosimilitud mínimo del mensaje a partir de los elementos explícitos del propio promocional, del contexto inmediato en el que se trasmite y de la etapa del proceso electoral de acuerdo a sus formalidades; así como tampoco la probabilidad de un riesgo o una afectación a los principios y reglas que rigen la precampaña o que pudieran impactar la contienda electoral.

Además, la referida Comisión tampoco consideró el grado de probabilidad de que el mensaje genere o pueda generar un proceso de estigmatización injustificada con el objeto de obtener un beneficio electoral a partir de las posibles lecturas intertextuales de los mensajes; es decir, las connotaciones plausibles que se derivan del uso de ciertas categorías sospechosas, delitos de alto impacto en la sociedad o expresiones que tengan histórica o culturalmente un significado manifiestamente discriminatorio, excluyente o peligroso por la posibilidad de generar miedo o incertidumbre en la ciudadanía.

Tal valoración debe hacerse considerando el carácter sumario del procedimiento especial sancionador que, en principio, hace que sólo aquellos promocionales que pongan en alto riesgo o una afectación sustantiva e irreparable deben suspenderse por su impacto en el debate público o en los derechos de los afectados, o por resultar previsible o manifiestamente contrarios a las reglas de cada etapa electoral.



Esto es así, puesto que en dos de sus imágenes, Jesús Berino Granados hace manifestaciones referentes a que no se permita que familiares del narcotráfico y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja; y si bien, como lo sostiene la Comisión Responsable, de ese fraseo no se advierte de manera clara la imputación de un hecho o delito falso a una persona determinada o bien hacia un partido político¹⁷, también lo es que tal autoridad omitió hacer un análisis contextual en donde **se vinculen todos los elementos auditivos y en su caso, gráficos**, que integran el contenido de la correspondiente propaganda, **a fin de realizar un análisis integral del mensaje que se transmite** a la ciudadanía en su contexto temporal.

En efecto, cuando se hace referencia a la frase: *"No permitamos que familiares del narco y la delincuencia regresen de azul o de naranja"*, de forma gráfica aparecen notas periodísticas en las que se advierte con claridad el rostro del presidente nacional del PAN Ricardo Anaya y un encabezado que sostiene: *"Ricardo Anaya critica 'gasolinazo', pero el PAN aprobó la reforma energética"*.

También se encuentran dos aparentes portadas de dos diarios denominados: *"El Diario"* y *"Vanguardia"*. En ambos se advierte la imagen de una persona detenida por la autoridad, quien en apariencia se trata de un narcotraficante puesto que ambas notas contienen, entre otros, los siguientes encabezados: *"Anaya me apoyaba con traslado de coca"* y *"Acusan a Anaya de proteger a 'El Grande'"*. Como fondo de las imágenes de referencia se utiliza el color azul.

¹⁷ Asimismo, la Comisión Responsable sostuvo que la simple referencia a colores no puede ser considerado como una imputación a un sujeto en particular.

En consecuencia, resulta plausible inferir, de manera preliminar, y sin prejuzgar sobre el fondo de la controversia, que en el promocional se trata de identificar a miembros del PAN con el narcotráfico y la delincuencia organizada, pues Jesús Berino Granados sostiene en el promocional que no se debe permitir que familiares del "narco" y la delincuencia regresen vestidos de azul o de naranja. Además, se advierte la imagen del presidente nacional del PAN, así como imágenes de notas periodísticas cuyo encabezado señala que el precandidato a la Gubernatura de dicho instituto político protegió a un presunto narcotraficante.¹⁸

Resulta claro también que existe una intención de vinculación fuerte de los sujetos implicados con el narcotráfico y la delincuencia organizada puesto que se emplea la noción de "familia", lo que implica un **vínculo fuerte** entre personas (**sin referencia clara al grado de parentesco**) y que, es un hecho conocido, suele emplearse para identificar relaciones entre integrantes de grupos del crimen organizado (p.e. el cartel de la "familia michoacana").

Además, en las imágenes de las notas se aprecia a simple vista la imagen de una persona detenida y la foto del precandidato del PAN, y de fondo se advierten los colores de dicho instituto político.

Es decir, de la correlación de imágenes y sonidos, así como el contexto en el cual se emitió el promocional no puede llegarse

¹⁸ El uso de la categoría de narcotraficante ejemplifica al enemigo, el cual cataliza reacciones desmesuradas del Estado justificadas por la aparente alta peligrosidad, dentro del contexto dogmático del Derecho Penal del Enemigo. Las drogas prohibidas, los consumidores y los traficantes se han convertido desde hace tiempo en motivo de preocupación social en muchos países, incluyendo México. (Astorga, L. 2016. El siglo de las drogas. México: De bolsillo)



a la conclusión de la Comisión Responsable, sino que, por el contrario, hay elementos para advertir que se relaciona de manera directa, a través de una vinculación fuerte, al dirigente nacional del PAN y de forma indirecta al precandidato de dicho instituto político a la gubernatura del estado de Coahuila con la delincuencia organizada al expresar la frase “familiares del narcotráfico y la delincuencia”.

Lo anterior, en una lectura preliminar, podría tener un efecto distorsionador de la información, dado su carácter impreciso y atendiendo a la gravedad de las conductas ilícitas imputadas. Además, puede generarse también un efecto estigmatizante indebido por asociación con la delincuencia organizada en perjuicio del presidente nacional del PAN y del precandidato a la Gubernatura de Coahuila de dicho instituto político con la frase “familiares del narco y la delincuencia regresen vestidos de azul¹⁹”, así como las alusiones que sugieren un apoyo o una protección a delincuentes considerando que se trata de promocionales de precampaña.

Así, la relación indirecta del precandidato Anaya y del dirigente nacional con el mismo apellido con el supuesto apoyo para distribuir cocaína y proteger a “El grande”, así como las expresiones que vinculan de manera imprecisa tales imágenes y contenidos con “familiares del narco y la delincuencia”, hacen que, aunque no haya una imputación

¹⁹ Al respecto, se ha detectado que personas involucradas en política utilizan a su conveniencia alusiones al narcotráfico, de acuerdo a su interés del momento. Estas acusaciones, que normalmente están vinculadas a eventos o personajes en el contexto de la lucha contra las drogas, son difundidas por los medios en ocasiones sin mayor cuestionamiento y mucho menos, una investigación mínima. Cfr. Astorga, L. [2007]. Seguridad, traficantes y militares. México: Tusquets Editores México.

directa a una persona específica, sí se advierte, de manera plausible la implicación o asociación de tales personas con la delincuencia del narcotráfico. Lo cual hace al mensaje susceptible de una medida cautelar hasta que se analice el fondo del asunto, pues con ello no sólo se protegen los derechos de los posibles implicados sino también el derecho a la información veraz de la ciudadanía y las reglas del periodo de precampaña, frente a una afectación temporal en la difusión de los mensajes del PRI que resulta menor a la posible afectación del proceso electoral.

En ese sentido, la posible imputación de hechos delictivos con un alto impacto en la sociedad y, por ende, en un proceso electoral, podría configurar, al menos de forma preliminar y en el contexto en el que se solicitó la medida cautelar que se analiza, una calumnia en términos de lo previsto por el artículo 471, párrafo 2 de la LEGIPE, en periodo de precampaña electoral, atendiendo también a los fines que tiene el pautado en este periodo.

En consecuencia, dado que la Comisión Responsable no realizó un análisis contextual de los promocionales de referencia, considero que los motivos de queja del PAN resultan fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada porque del análisis preliminar de los promocionales denunciados, a partir de la apariencia del buen derecho, o apariencia de ilicitud de la conducta, y el peligro en la demora, se advierte la necesidad de adoptar las medidas cautelares a fin de evitar mayores incidencias injustificadas en el derecho a la información de la ciudadanía en periodo de precampaña, toda vez que los promocionales contienen mensajes en los cuales se relaciona de manera imprecisa y genérica (fuera de



un contexto específico) a tales personas con hechos delictivos graves, sin que, en principio, se encuentre justificada tal vinculación con el periodo de precampaña.²⁰

Lo anterior, considerando que tal contenido pudiera buscar infundir en la ciudadanía coahuilense la idea de que tanto el precandidato del PAN a la Gubernatura, como el presidente nacional de dicho instituto político se encuentran vinculados de manera fuerte o forman parte del narcotráfico y la delincuencia.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el promocional de radio no incluye las imágenes gráficas que sí contiene el de televisión y en ese sentido, si se analizaran ambos spots por separado, podría concluirse que las expresiones de radio son genéricas sin poder identificar, de manera clara y directa a quién se alude en las mismas, tal y como lo sostuvo la Comisión Responsable.

Sin embargo, no debe perderse de vista que ambos promocionales de radio y televisión se han transmitido en el mismo periodo y en ese sentido, ambos pueden llegar a tener un impacto en la ciudadanía coahuilense que los ve y escucha, dada la relación inminente que existe entre éstos, siendo que el mensaje de radio, no obstante que no alude a una persona en lo particular, sí hace referencia al PAN, a su dirigencia y de forma indirecta a su precandidato a la

²⁰ Los elementos que se exijan para considerar la verosimilitud o grado de convicción del mensaje dependen de cada caso, pero deben considerarse, al menos, la notoriedad de los hechos, el uso justificado de información pública, la razonabilidad de una conducta en su contexto específico, o la falsedad manifiesta.

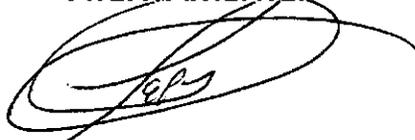
gubernatura, sobre quienes se afirma, tienen familiares vinculados a la delincuencia organizada.

Por ello, si se concluye que la medida cautelar sólo debe decretarse respecto del promocional de televisión y permitir que se siga transmitiendo el de radio haría inoperante la medida cautelar decretada dado que la transmisión de ambos inició desde el pasado dos de febrero del año en curso²¹ y en ese sentido, resulta plausible que aquéllos ciudadanos que vieron el spot de televisión, de inmediato pueden tener el mismo impacto indeseable al escuchar el de radio; de ahí que se estime que para efectos de que la medida cautelar solicitada cumpla su finalidad, debe decretarse sobre ambos pautados.

En consecuencia, al estar justificada la adopción de medidas cautelares sobre ambos promocionales, resulta innecesario pronunciarse sobre la necesidad de adoptar dichas medidas con respecto a la base de la posible actualización de actos anticipados de campaña, cuestión que deberá valorarse en el fondo por la instancia competente.

Por las anteriores consideraciones es que me separo de la mayoría en el presente asunto.

ATENTAMENTE:



REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

²¹ Véase foja 44 del expediente en donde se advierte que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral certificó que los promocionales de referencia iniciaron su transmisión desde el dos de febrero del año en curso.