

SRE-PSC-71/2016

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y LA COALICIÓN “SIGAMOS ADELANTE”
PARTE VINCULADA: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA
SECRETARIOS: AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ Y MARTA DANIELA AVELAR BAUTISTA

ÍNDICE

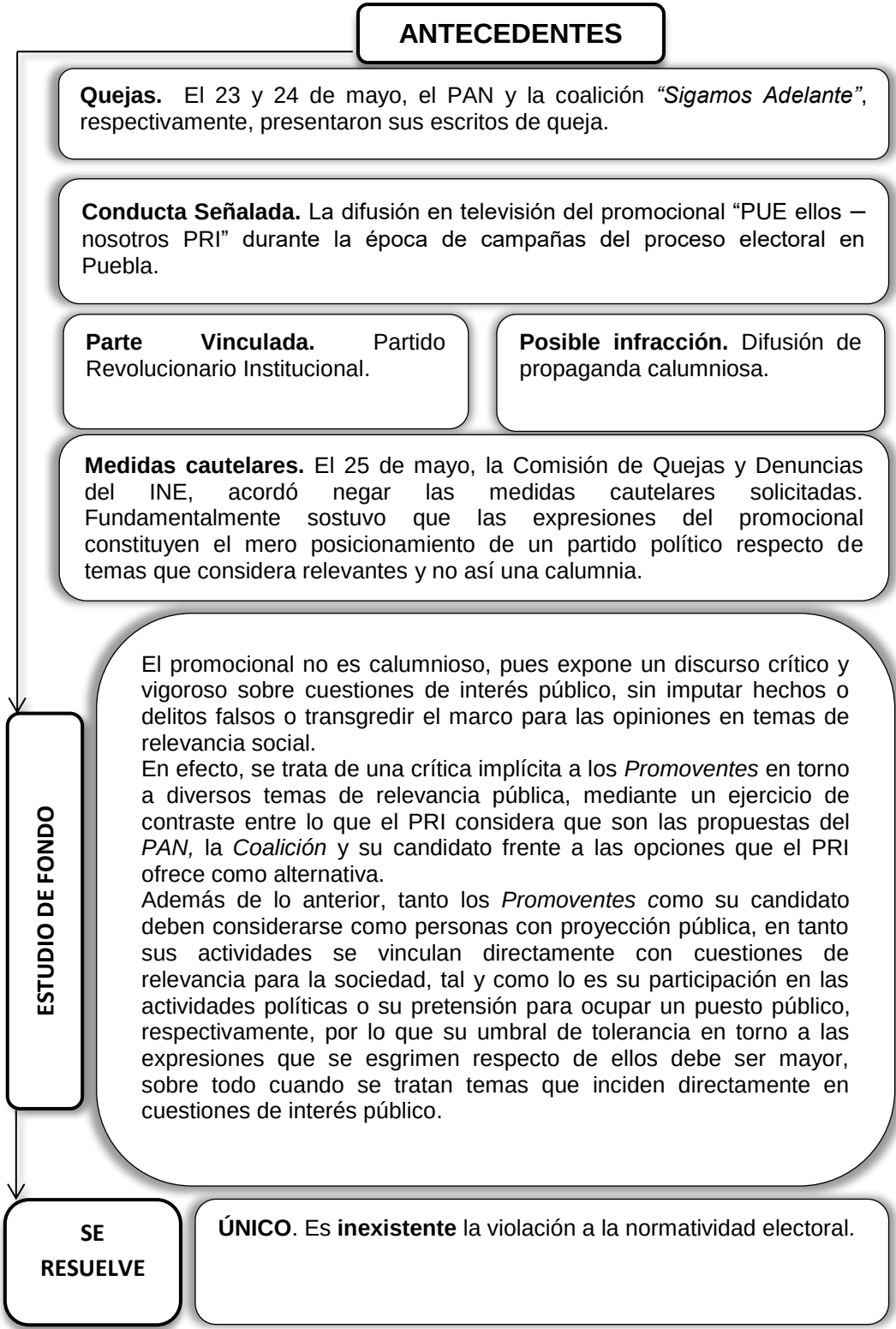
ANTECEDENTES

I. Proceso para elegir gobernador en Puebla.	1
II. Procedimiento especial sancionador.	2

CONSIDERACIONES

I. Competencia.	4
II. Cuestión previa relativa a la facultad de atracción.	4
III. Cuestiones de procedencia.	5
1. Momento de presentación del procedimiento especial sancionador.	5
2. Legitimación de los Promoventes.	12
IV. Estudio de fondo.	13
1. Planteamiento de la controversia.	13
2. Metodología de análisis.	14
3. Acreditación del promocional.	14
4. Análisis de las pruebas.	15
5. El promocional no es calumnioso.	17

<u>RESOLUTIVO</u>	32
--------------------------	-----------



PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: SRE-PSC-71/2016
PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y LA COALICIÓN “SIGAMOS ADELANTE”
PORTE VINCULADA: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZANA
SECRETARIOS: AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ Y MARTA DANIELA AVELAR BAUTISTA

Ciudad de México, a ocho de junio de dos mil dieciséis.

Sentencia que resuelve el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016** y su **acumulado**, en la que se determina que el promocional controvertido no es calumnioso.

GLOSARIO	
Coalición	Coalición “Sigamos Adelante”, integrada por los partidos políticos Acción Nacional, Nueva Alianza, del Trabajo, Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Dirección de Prerrogativas	Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
PAN	Partido Acción Nacional.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

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

I. PROCESO PARA ELEGIR GOBERNADOR EN PUEBLA.

- 1. Inicio.** El proceso electoral en Puebla para ocupar, entre otros, el cargo de gobernador del Estado, inició el 23 de noviembre de 2015.¹
- 2. Candidatura.** El 2 de abril de 2016² se registró a José Antonio Gali Fayad como candidato por la *Coalición*.

¹ De conformidad con el acuerdo CG/AC-023/15 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de 23 de noviembre de 2016.

3. Campañas. Esta etapa transcurrió del 3 de abril al 1 de junio.

4. Jornada electoral. Ocurrió el 5 de junio.

II. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

5. Primer procedimiento. El 23 de mayo, el representante del *PAN* ante el Consejo Local del *INE* en Puebla presentó queja en contra del *PRI*, con motivo de la difusión en televisión del promocional “*PUE prometieron*”,³ pautado por dicho instituto político como parte de sus prerrogativas en la referida elección, al considerar que su contenido calumnia y denigra tanto al *PAN* como a José Antonio Gali Fayad. Al respecto, solicitó medidas cautelares para retirar el promocional del aire.

6. Radicación y desechamiento. El 23 de mayo, la *Unidad Técnica* radicó la queja bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/120/2016.**

Por cuanto hace a la denigración, se determinó desechar la queja, en tanto dicha figura ya no se encuentra prevista en la *Constitución Federal*⁴, por lo que no se considera una restricción válida a la libertad de expresión en el discurso político ni constituye una violación en materia de propaganda político-electoral.

7. Rectificación. El 24 de mayo, el *Promoviente* presentó escrito ante la *Unidad Técnica*, mediante el cual manifestó que por error denunció el promocional “*PUE prometieron*”, cuando en realidad su pretensión era denunciar el diverso promocional “*PUE ellos – nosotros PRI*”.⁵

8. Admisión. Ese mismo día, la *Unidad Técnica* admitió el asunto a trámite, tomando en consideración la rectificación hecha por el *Promoviente*.

² Todos los hechos que a continuación se narran ocurrieron en 2016.

³ Su folio en el sistema de pautas del *INE* es RV0153-16.

⁴ Véase reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.

⁵ Su folio en el sistema de pautas del *INE* es RV01687-16.

9. Medidas cautelares. El 25 de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* acordó negar las medidas cautelares solicitadas.⁶ Fundamentalmente, sostuvo que las expresiones del promocional constituyen el mero posicionamiento de un partido político respecto de temas que considera relevantes, y que al plantearlos se abordan temáticas relacionadas con supuestos resultados de la gestión pública, por lo que no excede los límites de la libertad de expresión.

10. Segundo procedimiento. El 24 de mayo, el representante de la *Coalición* ante el Comité de Radio y Televisión del *INE* presentó escrito de queja en similares términos a los anteriormente referidos en cuestionamiento al promocional “*PUE ellos – nosotros PRI*”, al considerarlo calumnioso en perjuicio de José Antonio Gali Fayad. Al respecto, solicitó medidas cautelares.

11. Radicación y admisión. El 25 de mayo, la *Unidad Técnica* radicó la queja bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/CSA/CG/127/2016** y la admitió a trámite.

12. Medidas cautelares del segundo procedimiento. Ese mismo día, al advertir que las medidas cautelares solicitadas en el segundo procedimiento ya habían sido objeto de pronunciamiento por la Comisión de Quejas y Denuncias al resolver las medidas cautelares atinentes al primero de los procedimientos, la *Unidad Técnica* acordó no someterlas a consideración de la referida Comisión.

13. Acumulación. El 26 de mayo, la *Unidad Técnica* ordenó la acumulación del segundo de los procedimientos al primero de ellos, al advertir su estrecha relación y la necesidad de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

14. Emplazamiento y audiencia. El 2 de junio se emplazó a las partes en el procedimiento a la audiencia de ley, misma que se celebró el 6 de junio siguiente.

⁶ Acuerdo ACQyD-INE-89/2016.

15. Cierre de instrucción y remisión a la *Sala Especializada*. Concluida la audiencia, se cerró la instrucción y se ordenó la remisión del expediente, el cual se recibió en la *Sala Especializada* el mismo día.

16. Trámite ante la *Sala Especializada*. El 7 de junio se turnó el presente expediente al Magistrado Ponente, radicándose al día siguiente. Una vez verificados los requisitos de ley, así como la debida integración del expediente, se elaboró el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA.

Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento relativo a la posible difusión en televisión de propaganda calumniosa, cuestión que pudiera contravenir el artículo 41, base III de la *Constitución Federal*.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 475 en relación con el 470, párrafo 1, incisos a) y b) de la *Ley Electoral*, 192 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. CUESTIÓN PREVIA RELATIVA A LA FACULTAD DE ATRACCIÓN.

Del análisis de las quejas, se advierte que los *Promovientes* solicitan genéricamente el ejercicio de la facultad de atracción en términos del artículo 65 del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*.

Al respecto, esta *Sala Especializada* considera necesario aclarar que la facultad de atracción solicitada por los *Promovientes* se circunscribe a la que puede ejercer la *Unidad Técnica* en relación con asuntos que originariamente le correspondería conocer y tramitar a las juntas distritales o locales del *INE* en términos del artículo 474, párrafo 1 de la *Ley Electoral*: comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de

precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

Sin embargo, en el presente caso la competencia originaria le corresponde a la *Unidad Técnica*, al ser la materia de la controversia la difusión de propaganda posiblemente calumniosa a través de televisión, de conformidad con el artículo 471, párrafo 1 de la *Ley Electoral* y la jurisprudencia 25/2012 de la *Sala Superior*, de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS”.

En esta tesitura, se colmó la pretensión de los *Promovientes* al respecto, máxime que no se pide otro tipo de ejercicio de facultad de atracción que llevaría a un trámite distinto.

III. CUESTIONES DE PROCEDENCIA.

5

1. Momento de presentación del procedimiento especial sancionador.

Atento a las particularidades de este caso, es necesario apuntar algunas consideraciones con relación a la procedencia del procedimiento especial sancionador.

A partir de la reforma de 2014 se rediseñó este procedimiento como vía para conocer de posibles infracciones en la materia electoral. Como parte de ésta se modificó el texto, entre otros, de los artículos 99 y 41 de la *Constitución Federal*.

En efecto, se adicionó el artículo 99, fracción IX, en el que se establece que es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, entre otros, los asuntos que el *INE* someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y a las normas sobre propaganda política y electoral, e imponer las sanciones que correspondan.

Por su parte, el artículo 41, base III prevé que el *INE*, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para

someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La base III del dispositivo constitucional citado refiere que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente, de los medios de comunicación social. En síntesis, esta base establece el denominado modelo de comunicación política.

A partir de estos lineamientos constitucionales es posible establecer que el procedimiento especial sancionador es la vía para conocer de la posible inobservancia, entre otros supuestos, a las reglas que rigen en materia de difusión de propaganda electoral en radio y televisión; esto es, violaciones al modelo de comunicación política derivadas de la transmisión o difusión de propaganda político electoral.

Así, conforme al texto constitucional, el procedimiento especial sancionador está diseñado para dirimir controversias suscitadas por la circulación de propaganda radial o televisiva, pues con ello, se busca evitar daños o efectos perniciosos, que pongan en riesgo valores y principios rectores del proceso electoral como los de constitucionalidad, equidad, legalidad, certeza y objetividad.

Ahora bien, estos principios constitucionales se llevan al orden legal; específicamente, en la *Ley Electoral* cuyo libro cuarto, título segundo, capítulo primero, denominado “Del acceso a radio y televisión”, dispone las reglas que se deben observar para la difusión de propaganda electoral de partidos políticos y candidatos en estos medios de comunicación social (radio y televisión).

Cobra especial relevancia lo dispuesto por el artículo 186 de la *Ley Electoral* citada al indicar algunas reglas para la operatividad, en cuanto al acceso material de los partidos políticos a radio y televisión.

En esta disposición legal, se destaca el hecho, que a nivel reglamentario, previo a la difusión o transmisión propia de los promocionales, el *INE* lleva a cabo una serie de actividades o acciones materiales y operativas que permiten la circulación real y efectiva en los medios de comunicación social.

En dicho precepto legal se prevé que los partidos políticos entregan sus materiales al Instituto para que sean revisados, por la autoridad administrativa electoral, en sus aspectos técnicos para su difusión o transmisión.

Es decir, la legislación nos muestra una etapa previa a la difusión propia de los promocionales, en la que, sin ser aun propaganda, los partidos políticos confeccionan materiales de audio y video y los proporcionan a la autoridad para que posteriormente, el Instituto, previo dictamen aprobatorio, los ponga a disposición de los concesionarios de radio y televisión a fin que sean finalmente difundidos.

En esta lógica normativa, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del *INE* hace referencia en su glosario, específicamente en su artículo 5, a los conceptos de materiales y “*Portal INE*”, los cuales define como:

Materiales: Promocionales o mensajes realizados por los partidos políticos, coaliciones o candidatos/as independientes y autoridades electorales, fijados o reproducidos en los medios de almacenamiento y formatos que determine el Instituto, para su transmisión en términos de lo que dispone la Constitución y la Ley.

Portal INE: Página electrónica dentro del sitio de Internet del Instituto, que contiene la información relativa al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos/as independientes, así como lo relacionado con las obligaciones de los concesionarios en materia de acceso a la radio y a la televisión.

De lo anterior, es posible decir que los involucrados en el uso del tiempo del Estado, conforme al modelo de comunicación política, cuentan con una herramienta de operatividad, previa a la difusión o transmisión, que se denomina “*Portal INE*”, medio o formato de almacenamiento de materiales que podrán ser difundidos acorde a las condiciones de cada material.

En el particular estos temas cobran relevancia, porque la denuncia por la que se originó el procedimiento, fue presentada, justamente en esta etapa previa, es decir con anterioridad a la difusión del promocional en televisión; es decir, la queja se enderezó a fin de controvertir un material audiovisual almacenado en ese “*Portal INE*”.

La cuestión jurídica a dilucidar es si el procedimiento especial sancionador, conforme a su diseño constitucional y legal vigente, es procedente para conocer respecto de la legalidad en la confección de materiales audiovisuales, que se encuentran en ese “*Portal INE*”, previo a su difusión en televisión.

En principio, como vimos, el procedimiento especial sancionador tiene como hipótesis de procedencia, entre otras, conductas que pudieran resultar contraventoras del artículo 41, base III de la *Constitución Federal*, en cuanto al uso de los medios de comunicación social para difundir propaganda política y electoral en radio y televisión.

En este escenario, es válido establecer que los materiales audiovisuales almacenados en un espacio digital carecen del efecto principal y trascendente del modelo de comunicación política: llegar a la ciudadanía en forma de genuina propaganda política o electoral.

8

Esta visión sobre la posibilidad de analizar conductas que efectivamente trastocuen el modelo de comunicación política, a la luz de las disposiciones atinentes al procedimiento especial sancionador, además de la confección constitucional y legal, cobra congruencia con las propias disposiciones reglamentarias; en específico podemos citar los artículos 37, párrafos 1 y 5, así como 43, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral que establecen:

“Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

[...]

5. Bajo la estricta responsabilidad del o la autor/a de los materiales, es obligación de los concesionarios difundir los promocionales entregados por medio del Instituto, aun y cuando su contenido pueda vulnerar, a su juicio, la normatividad en materia de acceso a radio y televisión, por lo que se entenderá que su transmisión no les generará responsabilidad.”

“Artículo 43

De la entrega de materiales por parte de partidos políticos, los/las candidatos/as independientes, coaliciones y autoridades electorales

[...]

2. La Dirección Ejecutiva recibirá los materiales las 24 horas de todos los días del año, y revisará los materiales entregados para verificar exclusivamente que cumplan las especificaciones técnicas para su transmisión en radio y televisión y que tengan la duración correcta correspondiente al periodo en curso...”

De estos preceptos reglamentarios destacan dos aspectos de importancia; por una parte que no existe censura previa con relación al contenido de los materiales entregados por los partidos políticos, y por otra, que los autores de los mensajes sólo podrán ser sancionados por responsabilidades ulteriores, es decir, con posterioridad a su difusión.

Ello complementa la postura en cuanto a que la finalidad del procedimiento especial sancionador es verificar la posible afectación a las reglas para la transmisión de propaganda en radio y televisión, pero de promocionales que estén “al aire”, en esos medios de comunicación social, no así de materiales que están en el “*Portal INE*”, porque el propósito de ese sitio es meramente operativo.

En consecuencia, si el procedimiento especial sancionador tiene como finalidad evitar conductas que pongan en riesgo los comicios electorales, entre otros aspectos, por la violación al modelo de comunicación política, sin la difusión material en medios de comunicación social (radio y televisión) no se actualiza la premisa de procedencia para efecto que esta *Sala Especializada* esté en aptitud de emitir una posible sanción, relacionada con una afectación tangible, objetiva, actual y real al desarrollo de la contienda electoral.

Esta consideración es acorde a la esencia que informa la tesis LXXI/2015 de la *Sala Superior* de rubro “MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN”, porque tal como lo indica este criterio, este momento procesal es el de resolución de fondo.

No obstante, en este asunto tenemos particularidades esenciales que deben ponerse en perspectiva para la procedencia del procedimiento especial sancionador, vinculadas a la garantía del acceso judicial efectivo, acorde a lo dispuesto por los artículos 1 y 17 de la *Constitución Federal*.

En efecto, en el presente caso las quejas se presentaron ante la autoridad administrativa electoral el 23 y 24 de mayo, en tanto que la difusión del promocional en televisión ocurrió durante los días 27 y 28 del mismo. Así, la presentación se dio cuando los promocionales estaban alojados en el “Portal INE”, pero no siendo difundidos en televisión.

De tal forma, como las quejas se presentaron con anterioridad a la difusión en televisión del promocional, en principio, el procedimiento especial sancionador resultaría improcedente.

Sin embargo, en concepto de este órgano jurisdiccional, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva en términos de los artículos 1 y 17 constitucionales, en el particular debe atenderse a que sobrevino la procedencia del procedimiento especial sancionador con posterioridad a la presentación de las quejas.

Esto es así, porque si bien en tal momento esta vía impugnativa resultaba improcedente porque el promocional cuestionado no estaba “al aire”, también lo es que se comenzó a difundir durante la tramitación del procedimiento, de ahí que deba eliminarse cualquier formalismo que impida el acceso real a una tutela judicial efectiva, y así concluir que el medio de impugnación, por este motivo, es procedente.

Resulta aplicable lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro y texto:

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de

recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios pro homine e in dubio pro actione, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.”⁷

En ese mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al afirmar que los órganos jurisdiccionales deben lograr que el acceso a la jurisdicción se garantice de manera efectiva; como se advierte del texto siguiente:

“...218. Por otro lado, este Tribunal ha establecido que ‘el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos. Asimismo el Tribunal ha considerado que ‘los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad’, pues de lo contrario se ‘conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones’...”⁸

Lo anterior también es coincidente con lo que ha interpretado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que la negación del acceso a la justicia, en razón de requisitos de procedencia que en algunos supuestos puedan generar incertidumbre o falta de claridad, constituyen

⁷ Época: Décima Época; Registro: 2007064; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.); Página: 536.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, Párrafo 218.

afectaciones a los derechos en cita, tal como se advierte de la siguiente cita:

“58. Sin embargo, puede darse el caso que la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituya una violación a dicho derecho fundamental.

[...]

61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.”⁹

En consecuencia, a juicio de esta *Sala Especializada* resulta procedente conocer y resolver el procedimiento especial sancionador.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en el SRE-PSC-67/2016.

2. Legitimación de los *Promoventes*.

Por cuanto hace a la legitimación activa para presentar quejas en las que se aduce calumnia, el artículo 471, párrafo 2 de la *Ley Electoral* establece que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

Sobre el particular, en el ejercicio jurisdiccional, tanto la *Sala Superior* como esta *Sala Especializada* han llevado a cabo una interpretación progresista, en garantía de la tutela judicial efectiva, al analizar procedimientos sancionadores iniciados por parte de un instituto político en defensa de los candidatos que postule para contender en las elecciones constitucionales.

Así, se ha establecido que siempre que acuda un instituto político, sea por sí mismo o en coalición, aduciendo la actualización de la imputación de hechos o delitos falsos en contra de algún candidato que haya postulado, los motivos de disenso deberán ser analizados, a fin de determinar si se actualiza o no la calumnia.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 10.194 Narciso Palacios v. Argentina de 29 de septiembre de 1999.

Lo anterior, esencialmente porque la difusión de propaganda calumniosa es una cuestión que pudiera afectar directamente a sus militantes y/o candidatos, y con ello indirectamente a su interés como partido político.

Este pronunciamiento en torno a la legitimación para promover procedimientos especiales sancionadores es un criterio reiterado de este órgano jurisdiccional y confirmado por la Sala Superior.¹⁰

IV. ESTUDIO DE FONDO.

1. Planteamiento de la controversia.

En sus quejas, los *Promoventes* se duelen de la difusión en televisión durante la etapa de campañas del proceso electoral para elegir gobernador en Puebla del promocional denominado “*PUE ellos – nosotros PRI*”¹¹ que, bajo su óptica, constituye propaganda calumniosa en detrimento del *PAN* y de José Antonio Gali Fayad.

De su argumentación, se advierte que los *Promoventes* sostienen que se acredita la calumnia al utilizar imágenes que sugieren manejo de dinero de origen ilícito; que al introducir el concepto “negocios” se hace con la intención de vincularlos a actividades ilícitas y dinero mal habido, lesionándose su imagen y calidad de persona.

Señalan que el promocional incluye imágenes que sugieren ocultamiento y mal uso de dineros públicos (endeudamiento y gastos), así como la utilización de programas sociales y en contra de la transparencia, teniendo como finalidad descalificar y desacreditar intencionalmente a José Antonio Gali Fayad como un ex funcionario que no fue honesto y que solo representó el *alter ego* de otra persona junto a la cual lo identifican, con base en imputación de hechos o de delitos falsos.

Afirman que en dicho promocional existe una imputación de comisión de delitos que no encuentran sustento o medio de prueba alguno, como la utilización de recursos públicos no en beneficio de la población, sino en función de su utilidad comercial; que buscó ocultar deuda estatal o

¹⁰ Entre otros, SRE-PSC-188/2015, SRE-PSC-203/2015 y SUP-REP-508/2015.

¹¹ Identificado con la clave RV01687-16.

municipal para formar parte del peculio de alguien y no de la cosa pública sugiriendo en principio los delitos de robo y fraude, lo cual implica una exposición negativa más allá del ámbito permitido.

En las relatadas condiciones, y a partir de los argumentos propuestos por los *Promoventes*, esta *Sala Especializada* verificará si el contenido del promocional denunciado es calumnioso, contraviniendo así lo dispuesto por los artículos 6 y 41, base III, apartado C de la *Constitución Federal*; 247, párrafos 1 y 2, 443, párrafo 1, incisos a), j) y n), 445, párrafo 1, inciso f) y 471, párrafo 2 de la *Ley Electoral*; así como el 25, párrafo 1, incisos a), o) y u) de la Ley General de Partidos Políticos.

Por otra parte, no pasa por alto a esta *Sala Especializada* que el emplazamiento al *PRI* también se realizó por cuanto hace a la versión en radio¹² del promocional denunciado. Sin embargo, del análisis de las quejas no se advierte motivo de controversia alguna respecto de esta versión en particular, por lo cual no será materia de análisis, máxime que la problemática a resolver en el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo: esto es, a petición de parte agraviada.

14

2. Metodología de análisis.

Con tal de resolver de manera exhaustiva y congruente la problemática planteada, esta *Sala Especializada* determinará, en primer término, si con los elementos probatorios que obran en el expediente se acredita la difusión del promocional denunciado, así como las condiciones de tal situación.

En segundo lugar se fijará el marco normativo aplicable, para verificar si los contenidos denunciados son susceptibles de reputarse como propaganda calumniosa.

Posteriormente, de ser necesario, se determinará la responsabilidad por la comisión de las conductas denunciadas a cargo del *PRI*, así como la correspondiente sanción.

3. Acreditación del promocional.

¹² Identificado con la clave RA01999-16.

3.1. Pruebas ofrecidas por los *Promoventes*.

- a. Documental, consistente en el oficio que remita el Secretario Ejecutivo a la *Dirección de Prerrogativas*, a efecto de que ésta informe respecto de los canales de televisión donde se difundió el promocional, los horarios, duración y las fechas en las que se transmitió, así como el número total de reproducciones del mismo.
- b. Presuncional, en sus aspectos legal y humano.
- c. Instrumental de actuaciones.

3.2. Pruebas recabadas en la investigación.

- a. Oficios INE/DEPPP/DE/DAI/2217/2016 e INE/DEPPP/DE/DAI/2400/2016 de la *Dirección de Prerrogativas*, en los que informó que el promocional denunciado se pautó por el *PR* como parte de sus prerrogativas de televisión para la campaña local en Puebla. Asimismo, anexó el resultado del monitoreo realizado.

3.3. Pruebas ofrecidas por la *Parte Vinculada*.

- a. Instrumental de actuaciones.
- b. Presuncional en su doble aspecto de legal y humana.

4. Análisis de las pruebas.

De conformidad con los razonamientos que a continuación se presentan, esta *Sala Especializada* concluye que se encuentra demostrada la existencia, difusión y contenido del promocional denunciado.

4.1. Reglas probatorias.

En primer término, vale apuntar que la *Ley Electoral* establece en su artículo 462 que las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

Además, señala que las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Con respecto a esto último, el artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹³ puntualiza que serán documentales públicas los documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales dentro del ámbito de su competencia.

Con ello en consideración, se analizará la existencia, difusión y contenido del promocional denunciado, a partir de los elementos probatorios que obran en el expediente.

4.2. Existencia y difusión del promocional.

En atención a lo reportado por la *Dirección de Prerrogativas*, cuyo valor probatorio es pleno por tratarse de información consignada en documentales públicas, se acredita la existencia y difusión del promocional.

En efecto, en los informes INE/DEPPP/DE/DAI/2400/2016 e INE/DEPPP/DE/DAI/2400/2016, apuntó que el promocional fue pautado por el *PR* como parte de sus prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en televisión para la campaña del proceso electoral en Puebla. Además, que dicho promocional se difundió el 27 y 28 de mayo, esto es, durante la etapa de campañas, detectándose 47 impactos.

En consecuencia, de la anterior información, además de la ausencia de elemento probatorio en contrario, se acredita la existencia y difusión por televisión del promocional denunciado, en los términos anteriormente precisados.

4.3. Contenido del promocional.

De conformidad con los referidos informes de la *Dirección de Prerrogativas*, se acredita el contenido del promocional, pues se anexó el respectivo testigo de grabación. En la parte de esta sentencia dedicada al análisis del promocional se expondrán el audio y las imágenes que lo componen.

¹³ El artículo 441 de la *Ley Electoral* establece que la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se aplicará supletoriamente en lo no previsto en esta Ley, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5. El promocional no es calumnioso.

Con base en los razonamientos que a continuación se expondrán, esta *Sala Especializada* concluye que **el promocional no es calumnioso** pues expone un discurso crítico y vigoroso sobre cuestiones de interés público, sin imputar hechos o delitos falsos o transgredir el marco para las opiniones en temas de relevancia social.

5.1. Marco normativo de la libertad de expresión en la propaganda político-electoral.

En la *Constitución Federal* y en la *Ley Electoral* se estableció que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales, en el marco de libre manifestación de ideas, tendrá limitaciones cuando se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público.

Asimismo, se estableció como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que calumnien a las personas, ya sea en el contexto de una opinión, información o debate en concordancia con la obligación de respeto a los derechos de terceros.

El artículo 6º de la *Constitución Federal*, dispone que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los supuestos antes referidos.

A su vez, el artículo 247, párrafo 1 de la *Ley Electoral*, dispone que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la *Constitución Federal*.

Si bien tal numeral se refiere precisamente al párrafo primero del multicitado artículo de la *Constitución Federal*, resulta evidente que la propaganda de los partidos políticos debe cumplir con la totalidad de los principios contenidos en dicho numeral y en el resto del texto constitucional.

En el mismo sentido, en el artículo 41, base III, apartado C de la *Constitución Federal*, y en el diverso 443, párrafo 1, inciso j) de la *Ley*

Electoral, se dispone que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, constituyendo una infracción de los partidos políticos la difusión de ésta.

Asimismo, el artículo 471 de la *Ley Electoral* señala en su segundo párrafo que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Igualmente, el artículo 25, párrafo 1, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos establece como obligación de éstos abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que calumnie a las personas.

Se ha interpretado que la finalidad de normas semejantes es que los partidos políticos al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de las personas, reconocidos como derechos fundamentales, en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de terceros.

Los artículos 19, párrafo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13, párrafo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

A la luz del artículo 13, párrafo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que este ejercicio 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.

La *Sala Superior*, en el marco del debate político, ha sostenido reiteradamente que se encuentran vedadas las expresiones o

manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, pues ello implica la vulneración de derechos de terceros o la reputación de los demás, en tanto tales conductas se apartan de los principios rectores que ha reconocido el orden constitucional y convencional.¹⁴

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal que **el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público**. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.¹⁵

En este sentido, no toda expresión proferida por un partido político en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político o sus correspondientes candidatos implica una violación de lo dispuesto en la norma electoral, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que el contenido de dicha expresión es falso y perjudicial para su propia imagen.

Así, debe privilegiarse una interpretación favorecedora de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los candidatos, partidos políticos y de la sociedad en general.

La *Sala Superior* estableció lo siguiente:

Asimismo, es claro que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo; esto es así, en razón de que la finalidad de

¹⁴ Lo anterior se sustenta en la tesis de jurisprudencia 14/2007, cuyo rubro es "HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN." Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 24 y 25.

¹⁵ Conforme a la jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO." 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.

*la propaganda no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía, a los candidatos registrados o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes. De esta forma, la opinión pública estará en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.*¹⁶

Nuestro máximo órgano de justicia electoral ha indicado que debe privilegiarse una interpretación favorecedora de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los candidatos, partidos políticos y de la sociedad en general.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable en materia política-electoral.

Asimismo, la *Sala Superior* ha sustentado reiteradamente que por su naturaleza subjetiva, **las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad**, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa.¹⁷

Tal calidad es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirmen hechos; sin embargo, no lo es cuando exista una unión entre hechos y opinión, cuando por ejemplo aquéllos sirven de marco referencial para el juicio y no es posible establecer un límite claro entre ellos.

En ese sentido, **no se considera trasgresión a la libre manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública**

¹⁶ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-96/2013.

¹⁷ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-106/2013.

libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática.¹⁸

Asimismo, **para determinar si se trata de expresiones calumniadoras debe existir un vínculo directo entre la expresión y el sujeto señalado**, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible.

Por tanto, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para los funcionarios públicos, quienes por su posición de representantes de la comunidad deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

La *Sala Superior* ha sostenido que las expresiones utilizadas en las disposiciones constitucionales para establecer los límites de la propaganda electoral constituyen conceptos jurídicos indeterminados, y por su indefinición, requieren de interpretación por parte del juzgador, para determinar cuál es su contenido y si las expresiones referidas encuadran en el supuesto previsto constitucionalmente, para concluir que se trata de propaganda prohibida.

Señaló que las excepciones al ámbito de protección de los derechos fundamentales han de interpretarse en forma estricta, y al analizar las expresiones a las cuales se les imputa la calidad de calumniadoras, debe hacerse evidente un vínculo directo entre las expresiones y el sujeto afectado.

Por ende, cuando existan varias interpretaciones posibles sobre lo manifestado, conforme a las cuales una puede entenderse como una denigración o calumnia y otra que lleva a la conclusión opuesta, y no existen elementos objetivos que permitan afirmar, la existencia del vínculo mencionado entre la expresión y el sujeto, tales manifestaciones deben interpretarse como un ejercicio a la libertad

¹⁸ Ídem.

*de expresión, cuando no se trate de expresiones prohibidas por la Constitución.*¹⁹

En dicha sentencia, se concluyó que **en el campo del debate político se permite la utilización de un lenguaje fuerte, sobre todo cuando su destinatario es una figura o ente público**, por lo que las expresiones pueden calificarse como cáusticas e incisivas, sin que ello implique necesariamente que sean calumniosas.

La *Sala Superior* ha sostenido que el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General, refleja que el legislador ha dado contenido al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, señalando que tal concepto debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos, a efecto de establecer si un determinado mensaje, es efectivamente constitutivo de calumnia²⁰

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos y a candidatos a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas 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, pues existe un claro interés por parte de la sociedad entorno a que la función que tienen encomendada los servidores públicos sea desempeñada de forma adecuada.²¹ Sirva la cita del criterio:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL. La

¹⁹ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-194/2010.

²⁰ Sentencia relativa al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-40/2015.

²¹ Tesis aislada CCXXIV/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA INJERENCIA EN LA VIDA PRIVADA DE QUIENES PARTICIPAN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN PARA CARGOS PÚBLICOS, SE JUSTIFICA POR EL INTERÉS PÚBLICO QUE REVISTEN DICHOS PROCEDIMIENTOS." Registro IUS: 2004021.

proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información. En esa medida, las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido. Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior conduce a concluir que el hecho de que una persona sea conocida en el medio en que se desenvuelve, ello no la convierte, por sí solo, en persona con proyección pública para efectos del ejercicio ponderativo sobre los límites a la libertad de expresión y al derecho de información.²²

En este tenor de ideas, se ha señalado que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección.

Tales personas, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas 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.

Se ha adoptado el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como *Sistema Dual de Protección*,²³ en virtud del cual, los límites a la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un mayor y riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

Igualmente, el máximo Tribunal ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad

²² Tesis: 1a. XLVI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro IUS: 2005538.

²³ Fuente de consulta: Página de Internet de la Organización de los Estados americanos. Visible en [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artiID=610&IID=2#_ftn8]

en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

En esa medida, las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.

Si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma.

Siguiendo estos criterios, habrá transgresión a la normativa electoral que regula el contenido de los mensajes propagandísticos cuando apreciados en su contexto, signifiquen una acusación maliciosa o imputación falsa de un delito, siempre y cuando estas manifestaciones nada aporten al debate democrático ni pueden reputarse como meras opiniones, o sean un mero llamado a la violencia.

5.2. Análisis del promocional.

Antes de la valoración del contenido denunciado, debe señalarse que el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo.

En cuanto a los hechos, ello significa que los *Promoventes* tienen la obligación procesal de ofrecer elementos probatorios mínimos tendientes a demostrar la existencia de los hechos que estima contrarios a la normatividad electoral; en cuanto al Derecho, ello implica que deberán de establecer con claridad su pretensión y las razones que la sustentan.

Con base en lo anterior, esta *Sala Especializada* procederá al estudio de la supuesta calumnia en el promocional a partir de las razones fundamentales que expusieron en sus escritos de queja, a saber:

- El promocional sugiere manejo de dinero de origen ilícito, además de la idea de que el candidato es un servil respecto de otra persona.
- La mención en el promocional de la expresión “negocios” se hace con la intención de vincularlo con actividades ilícitas y “dinero mal habido”.

→ Se sugiere ocultamiento y mal uso de dinero público (endeudamiento y gasto), lo que a su vez implica robo y fraude.

Ahora bien, cabe señalar el contenido del promocional en televisión.

Imágenes representativas:



Audio:

*“Ellos quieren obras para las revistas.
Nosotros para la gente.
Ellos quieren ocultar las deudas.
Nosotros transparentarlas.
Ellos quieren disimular la pobreza.
Nosotros combatirla.
Ellos quieren conservar sus negocios.
Nosotros ayudar a los emprendedores para que tengan el suyo.*

*Ellos quieren la reelección.
Nosotros la alternancia.
Sufragio efectivo, no reelección.
Partido Revolucionario Institucional.”*

Visto el contenido del promocional, se procede al análisis de la calumnia.

El primer elemento que se requiere en términos del artículo 471, párrafo 2 de la *Ley Electoral* para su configuración es la existencia de una imputación: esto es, que se exprese o afirme que alguna persona ha hecho alguna acción.

Ahora bien, del análisis integral del promocional, se advierte que se trata de una crítica implícita a los *Promovientes* y a su candidato en torno a diversos temas de relevancia pública.

Si bien no se menciona de forma expresa la denominación del *PAN*, de la *Coalición* o el de su candidato, sí existen diversas referencias visuales que permiten razonar que se trata de una crítica hacia éstos.

En efecto, el discurso audiovisual hace un constante uso del pronombre “*Ellos*” para contrastar la forma de abordar los diversos temas que se discuten, lo que sugiere la existencia de alguien más (otra opción política) y el partido encargado de pautar el promocional.

Ahora bien, en diversos momentos se exhibe la imagen de José Antonio Gali Fayad, incluso, en algunos de ellos estando acompañado por quien parece ser el actual gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, de quien es un hecho notorio su arribo al puesto mediante postulación por una coalición²⁴ conformada por, entre otros, el *PAN*.

Además, en el promocional se hace referencia a la “*no reelección*”, dando a entender que la decisión sobre la opción política que representan “*Ellos*” es decantarse por la continuidad política, lo que involucra directamente tanto a José Antonio Gali Fayad como al *PAN*, máxime que se considera un hecho notorio su pertenencia a dicho instituto político.

²⁴ Coalición “Compromiso por Puebla”, conformada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Nueva Alianza.

Por otra parte, no puede considerarse que las referencias del promocional únicamente sean al candidato, en tanto sí aparece explícitamente su imagen. Se insiste, en el promocional se utiliza el pronombre “Ellos” para dar a entender un contraste entre tal opción política (representada tanto por el candidato como por el partido político y la *Coalición*, en la medida en que el *PAN* la integra) y el partido que ofrece las distintas alternativas, es decir, el *PRI*.

Por ello, el análisis audiovisual integral del promocional permite concluir que, efectivamente, existen referencias a los *Promovientes* que actualizan el primer elemento necesario para la calumnia: esto es, la imputación de alguna acción.

Considerar lo contrario sería tanto como negar cualquier referencia hacia otra opción política, y con ello ignorando el propósito comunicativo de contraste del promocional, dejando completamente de lado la aparición en diversas ocasiones del candidato.

Ahora bien, la calumnia requiere que la imputación que se haga constituya un hecho o delito falso.

Sobre este tema, se advierte que en el promocional se abordan diversos temas a manera de posicionamiento crítico que resultan de relevancia e interés público, tales como el endeudamiento del estado, la pobreza, la transparencia y la continuidad en el gobierno.

En efecto, como ya se mencionó, se trata de un ejercicio de contraste entre lo que el *PRI* considera que son las propuestas en torno a distintos temas de interés público por parte del *PAN* y del candidato de la *Coalición*, frente a las opciones que el *PRI* ofrece como alternativa al respecto. A saber:

- Ante el señalamiento de que ellos han querido “*obras para las revistas*”, se propone que sean “*para la gente*”.
- En relación de que ellos “*quieren ocultar deudas*”, se aduce “*transparentarlas*”.

- En cuanto a que ellos *“quieren disimular la pobreza”*, se propone *“combatirla”*.
- Por cuanto a que ellos *“quieren conservar sus negocios”*, se esgrime *“ayudar a los emprendedores para que tengan el suyo”*.
- Finalmente, ante el señalamiento de que ellos *“quieren la reelección”*, se propone *“la alternancia”*.

Como puede observarse, todas estas temáticas están vinculadas con temas de relevancia para la ciudadanía, pues tienen que ver con el manejo de los recursos públicos a cargo del gobernador del Estado y el candidato José Antonio Galí Fayad (quien se desempeñó, entre otros cargos, como presidente Municipal de Puebla), en torno a la construcción de obra pública, el nivel económico de la sociedad, el interés en el apoyo a los proyectos de emprendimiento, así como la supuesta continuidad en el desempeño del gobierno, por lo que su discusión en la ámbito público –lo que desde luego incluye a la propaganda electoral- debe estar permitido en un contexto democrático, en donde se privilegie la libertad de expresión como forma comunicativa de contraste entre las ideas que ofrecen las distintas opciones políticas.

Además de lo anterior, tanto los *Promovientes* como el candidato deben considerarse como personas con proyección pública, en tanto sus actividades se vinculan directamente con cuestiones de relevancia para la sociedad, tal y como lo es su participación en las actividades políticas o su pretensión para ocupar un puesto público, respectivamente.

En este sentido, su umbral de tolerancia en torno a las expresiones que se esgrimen respecto de ellos debe ser mayor, sobre todo cuando se tratan temas que inciden directamente en cuestiones de interés público, por lo que no puede considerarse que las anteriores expresiones trasciendan el límite de la libertad de expresión en su perjuicio.

En esta misma línea, debe señalarse que el desempeño de los gobiernos y sus políticas públicas se encuentran sujetos al escrutinio ciudadano, al tratarse de temas de interés dentro del debate político electoral, siendo

necesaria la evaluación de las acciones realizadas por los gobiernos salientes, al haber sido postulados por partidos políticos que actualmente contienden en la elección que se encuentra en proceso.

Al respecto, la *Sala Superior* ha sostenido que la propaganda electoral no sólo tiene como objetivo captar adeptos, sino también reducirlos, así como a simpatizantes o votos de otros partidos políticos contendientes, a fin de atraer votos para sus candidatos y disminuir las preferencias electorales hacia éstos. Por tanto, la propaganda difundida no siempre es propositiva, sino que también se utiliza como instrumento de crítica y contraste respecto de las ofertas políticas presentadas por los diversos aspirantes a cargos de elección popular.

Bajo estos razonamientos, en tanto que el promocional es una crítica en torno a temas de interés público dirigida a descalificar lo que se estima son las propuestas de los *Promovientes* y su candidato, debe considerarse como propaganda electoral amparada por la libertad de expresión.

Por otra parte, para dar contestación puntual a cada una de las razones que los *Promovientes* esgrimen como suficientes para sostener que el promocional es calumnioso, se analizarán en lo individual.

En cuanto a la utilización de la expresión “negocios”, los *Promovientes* afirman que está fuera de toda proporción, pues busca vincular al candidato con “*actividades ilícitas*” o la obtención de “*dinero mal habido*”, y que las imágenes sugieren “*ocultamiento*” y “*mal uso de dineros públicos*” (endeudamiento y gastos), lo que sugiere los delitos de robo y fraude.

Al respecto, esta *Sala Especializada* considera que tales vinculaciones no se actualizan, ya sea implícita o explícitamente, pues el uso de la expresión en el promocional se limita a decir “*Ellos quieren conservar sus negocios*”, seguida de la frase “*Nosotros ayudar a los emprendedores para que tengan el suyo*”.

Es decir, se trata de una crítica en torno a los intereses de “*Ellos*” respecto de los negocios, sosteniendo la opinión de que sólo están interesados en conservar los suyos, lo que supone una actitud de búsqueda del bienestar personal y no colectivo; en contraste, el promocional deja entrever que el

partido que pautó el promocional tiene interés en ayudar a los emprendedores a que éstos tengan sus negocios, lo que infiere un interés de crecimiento de los demás.

Por otra parte, contrario a lo que afirman, no hay elementos discursivos en el texto, audio o imágenes que permita sostener razonablemente que hay una vinculación del candidato con actividades ilícitas en torno al uso y manejo de recursos públicos. Simplemente, se trata de una crítica respecto a lo que se cree es la forma de conducir la política pública en torno al crecimiento de “negocios”, lo que por sí mismo de ninguna manera supone una imputación de alguna actividad delictiva, mucho menos a la comisión específica de los delitos de robo y fraude.

Además, cuando se trata el tema de contraste al afirmar que *“Ellos quieren ocultar las deudas”* y *“Nosotros transparentarlas”*, puede entenderse razonablemente como una crítica en cuanto a la postura de la contraparte electoral sobre la disponibilidad de la información en torno al manejo o uso de los recursos públicos en la contratación de deuda y en la realización de obras públicas, pues tales afirmaciones se acompañan de imágenes de lo que aparentan ser notas periodísticas con los siguientes encabezados: *“Aprueban figura de proyectos de inversión en PPS”* y *“Financia Ley PPS el puente vial de Valsequillo: Galí”*, lo que pone en duda el manejo gubernamental adecuado en temas de transparencia, lo que es razonable.

Al respecto, en la ámbito jurídico, tales siglas refieren un Proyecto de Prestación de Servicios, lo que a su vez es un esquema particular de una Asociación Público Privada (APP): esto es, una configuración legal para la inversión de recursos tanto de naturaleza pública como privada en proyectos de índole municipal, local o federal.

De tal forma, debe entenderse el promocional en esta parte como una crítica a las decisiones que en materia de política de inversión de recursos públicos se han tomado y no así como una sugerencia sobre la posible fuente ilícita de los recursos, su uso indebido, actividades ilícitas u ocultamiento de bienes públicos, o cualquier otra clase de delito falso.

En suma, el promocional esgrime una crítica válida en torno al desempeño y posturas de los *Promovientes* respecto de temas de relevancia pública.

Finalmente, no puede considerarse que la difusión de la idea de que el candidato resulta ser una opción de continuidad con respecto del actual gobierno de Puebla sea calumnia, pues ello no es la imputación de un hecho o delito falso, sino la simple apreciación del partido con respecto al posible desempeño gubernamental del candidato.

En efecto, debe entenderse la expresión “*Ellos quieren la reelección*”, misma que se acompaña de la imagen del otrora candidato con la del actual gobernador de Puebla, como una afirmación crítica en torno a la continuidad de las políticas públicas que, a juicio del partido responsable del promocional, encuentran áreas de oportunidad a través de las opciones que ellos presentan en torno a dichos temas.

En suma, se trata de un promocional de contraste entre las propuestas del partido, la *Coalición* y su candidato (mismas que se creen semejantes a las del actual gobierno estatal) con las que ofrece el *PRI* como forma de mejorar la política pública.

Además, la propaganda electoral admite dentro de su contenido las posturas críticas, máxime cuando se trata de temas tan relevantes para la vida pública, como son la opinión sobre la posible calidad de trabajo en la función pública de uno de los pretendientes al puesto de gobernador, el actual desempeño en la implementación de las políticas públicas y los intereses de las fuerzas políticas opositoras, en la medida en que son opiniones respecto de temas de sumo interés para la ciudadanía en la conformación de su intención.

En efecto, debe privilegiarse el debate e intercambio de ideas cuando se discutan aspectos de la vida pública, pues con ello se potencia la circulación de las distintas visiones que inundan la arena electoral, con lo que se le otorga a la ciudadanía la posibilidad de conocerlas y, con ello, razonar su voto y decantarse por alguna de las opciones electorales.

En consecuencia, en tanto el promocional no presenta la imputación de hechos o delitos falsos en perjuicio de los *Promovientes* o de su candidato,

sino que expresa posturas críticas en torno a temas de interés público, esta *Sala Especializada* concluye que no se acredita la calumnia por el contenido de mérito.

Al no haberse acreditado la difusión de propaganda calumniosa, no puede atribuirse responsabilidad al *PRI* con motivo del promocional objeto de la presente controversia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve lo siguiente:

R E S O L U T I V O

ÚNICO. Es **inexistente** la violación a la normatividad electoral.

NOTIFÍQUESE; en términos de la normatividad aplicable.
En su oportunidad, archívese el presente expediente como un asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.
Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad** de votos de los Magistrados, ante el Secretario de Acuerdos, quien da fe.

32

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERIO COELLO GARCÉS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ