

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL.**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-642/2015.

ACTOR: PARTIDO DEL TRABAJO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE QUERÉTARO.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: SERGIO DÁVILA
CALDERÓN.

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

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-642/2015**, promovido por el Partido del Trabajo para controvertir la sentencia de veintitrés de junio de dos mil quince, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, mediante la cual ordena al Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa emitir una nueva resolución, en la que establezca de manera fundada y motivada la forma en que la multa le será retenida al referido instituto político, por la colocación de tres espectaculares en la ciudad de Querétaro, Querétaro, y

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De lo narrado por el partido promovente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

SUP-JRC-642/2015

1. Escritos de quejas. Los días siete, trece y catorce de mayo de este año, el Partido Acción Nacional denunció al Partido del Trabajo, por la colocación de tres espectaculares¹ con propaganda calumniosa, que contenían la frase **¡30 MILLONES, PANCHO! ¿A CAMBIO DE QUÉ?** y el emblema del Partido del Trabajo.

Dichas denuncias fueron radicadas como procedimiento especial sancionador, bajo las claves IEEQ/PES/235/2015, IEEQ/PES/241/2015 y IEEQ/PES/246/2015.

2. Resolución primigenia. El veintinueve de mayo de dos mil quince, la Unidad de lo Contencioso del instituto electoral local emitió resolución, mediante la cual declaró existentes las violaciones atribuidas al denunciado, por la colocación de tres espectaculares en diversos lugares de la ciudad de Querétaro, por lo que sancionó al Partido del Trabajo, por la cantidad de \$341,400.00 (Trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.) a fin de que se deduzca de las ministraciones de gasto ordinario que le corresponda al instituto político.

3. Recurso de apelación local. El dos de junio del presente año, el Partido del Trabajo promueve recurso de apelación local, a fin de controvertir la resolución del Instituto Electoral del Estado de Querétaro mediante la cual fue sancionado.

¹ Los espectaculares fueron colocados en: 1. Avenida 5 de febrero, número 1254; 2. Avenida constituyentes, casi cruce con la Avenida Ignacio Pérez; y 3. Boulevard Bernardo Quintana a la altura del número 20; todos en la Ciudad de Querétaro.

4. Acto Impugnado. El veintitrés de junio del año en curso, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro emitió resolución a través de la cual ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa dictar una nueva resolución, en la que estableciera, de manera fundada y motivada, la forma en que la multa le será retenida tomando en consideración las circunstancias del instituto político.

II. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. El veintisiete de junio del presente año, Gilberto Fuentes Zavala, en su carácter de representante suplente del Partido del Trabajo, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro promovió juicio de revisión constitucional electoral, para combatir la resolución referida en el párrafo anterior.

III. Tramitación y remisión de expediente. La autoridad responsable tramitó el medio de impugnación y el treinta de junio siguiente remitió el expediente, su informe circunstanciado y las constancias atinentes a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IV. Turno. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de este Tribunal ordenó registrar el expediente **SUP-JRC-642/2015** y turnarlo a la ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el

SUP-JRC-642/2015

artículo 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación, admisión de la demanda y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto en la ponencia a su cargo, admitió la demanda y al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar declaró cerrada la instrucción y elaboró el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio de revisión constitucional electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo 1, y 87, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues fue promovido por un partido político a fin de controvertir una sentencia definitiva y firme de la autoridad jurisdiccional electoral local, relacionada con un procedimiento especial sancionador vinculada con la elección de Gobernador de Querétaro.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 86, párrafo 1 y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

1. Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente, toda vez que la resolución combatida fue notificada al partido actor el veinticuatro de junio de dos mil quince, según consta en autos², por tanto, el plazo para promover el medio de impugnación transcurrió del veinticinco al veintiocho de junio siguiente.

En consecuencia, si el escrito de demanda se presentó ante la autoridad responsable el veintisiete de junio de dos mil quince, es evidente que fue dentro del plazo legal de cuatro días establecido al efecto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad emisora del acto impugnado, y en él consta el nombre del promovente y firma autógrafa de quien lo hace en su nombre, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la identificación del acto combatido, los hechos materia de la impugnación y la expresión de agravios atinente.

² foja 729 del cuaderno accesorio único.

3. Legitimación. De conformidad con lo establecido en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

En este orden de ideas, es evidente que en el caso se colma el presupuesto procesal de referencia, pues el presente medio de impugnación fue promovido por el Partido del Trabajo.

4. Personería. Se tiene por acreditada la personería de Gilberto Fuentes Zavala, en su carácter de representante del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, quien en términos del artículo 88 párrafo 1, inciso a), de la ley en comento, cuenta con personería suficiente para promover el presente medio de impugnación³, además, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, le reconoce tal carácter.

5. Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que el partido político actor es la parte denunciada en el procedimiento especial sancionador cuya

³ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro **PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.** Jurisprudencia 1/99, consultable en las páginas 508 y 509 de la Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1.

determinación, fue confirmada por la sentencia ahora impugnada.

En este sentido, el promovente se dice afectado con la sentencia reclamada, misma que, en su concepto, es contraria a sus intereses, ya que el tribunal electoral local indebidamente confirmó la sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral local consistente en multa por la cantidad de \$341,400.00 (Trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos pesos 00/100 M. N.).

Por lo cual, al disentir de la sentencia recaída en el recurso de apelación **TEEQ-RAP-64/2015**, solicita la intervención de este órgano jurisdiccional para obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar la sentencia reclamada que le fue adversa a sus intereses.

Por tanto, es evidente que el partido actor cuenta con interés jurídico para controvertir la sentencia reclamada pues al afirmar que le causa una afectación a sus intereses, el juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación apto e idóneo para lograr en su caso, la revocación o modificación de la resolución combatida y la reparación de sus derechos que estima vulnerados.

6. Definitividad y firmeza. El requisito previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de

SUP-JRC-642/2015

Impugnación en Materia Electoral, se satisface en la especie, porque contra la sentencia controvertida no está previsto algún medio de impugnación en la legislación local, ni existe disposición o principio jurídico del cual se desprenda la facultad de alguna autoridad del Estado de Querétaro para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar la resolución impugnada.

7. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con este requisito, puesto que el partido enjuiciante aduce que se vulneró en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1, 6, 7 y 41º, base III, apartado C, de la Constitución General de la República⁴.

8. Violación determinante. En la especie, también se colma el requisito de determinancia, toda vez que se trata de una impugnación relacionada con la determinación emitida dentro de un procedimiento sancionador, en el cual se sancionó al partido político actor con multa por la cantidad de \$341,400.00 (Trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos pesos 00/100 M. N.) por la colocación de propaganda electoral en espectaculares que calumnia al Partido Acción Nacional y a su candidato a Gobernador del Estado.

⁴Tiene apoyo lo expuesto, en la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior, identificada con la clave 02/97, consultable en la Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Tomo Jurisprudencia, páginas 380-381, con el rubro: **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.**

En consecuencia, confirmar esa sanción implicaría una afectación al patrimonio del partido infractor, lo que a su vez, repercutiría en el conjunto de actividades que debe y necesita llevar a cabo en su actuación ordinaria y durante los períodos electorales, lo cual, puede traer como repercusión su debilitamiento y, en algunos casos, impedir que lleguen al proceso electoral o llegar en mejores condiciones al mismo⁵.

9. Reparación material y jurídicamente posible. Con relación al requisito contemplado en los incisos d) y e), del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que en el presente caso, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dado que si bien ha avanzado de manera importante el procedimiento electoral en la entidad federativa en mención, ello no es obstáculo para la resolución de la presente controversia, en atención a la naturaleza sancionatoria del caso concreto, esto es, a la factibilidad de que se determine en definitiva, sobre la responsabilidad del sujeto posiblemente infractor.

Toda vez que en la especie, se cumplieron los requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral y, en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas por la legislación

⁵ Al respecto, se debe tener presente el criterio sostenido en la jurisprudencia 09/2000, cuyo rubro es: **FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.** Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Volumen 1, páginas 359 a 362.

SUP-JRC-642/2015

electoral aplicable, lo conducente es analizar el escrito de demanda a efecto de estar en aptitud de emitir las consideraciones pertinentes respecto de los motivos de disenso expuestos por el partido político enjuiciante.

TERCERO. Sentencia impugnada y escrito de demanda. Por razón del principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente sentencia, se estima innecesario la transcripción de la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

De igual forma se estima innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el partido enjuiciante, sin que sea obstáculo a lo anterior que en un considerando subsecuente se realice una síntesis de los mismos.

CUARTO. Síntesis de agravios. En el escrito de impugnación relativo al juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado, el partido enjuiciante expresa los conceptos de agravio relacionados con lo siguiente:

1. El tribunal responsable indebidamente interpreta los artículos 6 y 7 de la constitución federal, porque considera que la propaganda fijada en los espectaculares denunciados, fue debidamente calificada por la autoridad administrativa electoral del Estado de Querétaro como calumniosa.

Lo anterior, porque en opinión del actor, las manifestaciones que se insertan en los espectaculares se tratan de críticas severas en el amparo a la libertad de expresión en el contexto del debate público.

2. Señala que la autoridad responsable, al emitir su determinación omite llevar a cabo un control de convencionalidad (artículo 10 de la declaración de principios de libertad de expresión) del marco jurídico local, interpretando la constitución federal, la ley electoral del estado, conforme a los instrumentos internacionales, a fin de concluir que es improcedente sancionarlo.

QUINTO. Estudio de fondo. Previo el análisis de los anteriores agravios se tiene en cuenta que el partido político enjuiciante pretende que este órgano jurisdiccional revoque la resolución controvertida y, como consecuencia, se deje sin efecto la sanción que se le impuso.

Como causa de pedir, el actor sustenta que del análisis integral de las expresiones de los espectaculares, no se advierte la imputación directa de un ilícito de carácter penal, sino se trata de críticas severas ampliamente difundidas en el debate político, dentro del margen permisible de la libertad de expresión.

Por tanto concluye, que la propaganda denunciada no se configura como difusión que calumnie al Partido Acción

SUP-JRC-642/2015

Nacional y a su candidato a Gobernador del Estado de Querétaro Francisco Domínguez Servién.

De lo expuesto, a este órgano jurisdiccional corresponde analizar si fue conforme a Derecho o no la determinación del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro al emitir la resolución de veintitrés de junio pasado en el expediente TEEQ-RAP-64/2015, que confirmó la determinación del Instituto Electoral de dicha entidad federativa, mediante la cual declaró existente la conducta denunciada atribuida al Partido del Trabajo, consistente en la colocación de tres espectaculares que contenían propaganda calumniosa, en detrimento a la candidatura de Francisco Domínguez Servién a Gobernador del Estado y del Partido Acción Nacional.

Previo al análisis de la problemática planteada es necesario tener presente lo siguiente:

El artículo 41, Base 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 una modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se suprimió el concepto normativo atinente a denigrar a las instituciones en la propaganda política, que había sido incorporado en la modificación constitucional de dos mil siete, con motivo de la reforma política de esa época.

La prohibición normativa precisada, de conformidad con su objeto y fin constitucional se enmarca en lo dispuesto por los artículos 6 y 7, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental, los cuales establecen:

"[...]

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

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

"[...]"

Por cuanto hace a la regulación de los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda política, el artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

"Artículo 471.

SUP-JRC-642/2015

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.
2. 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.
[...]"

En ese sentido, el artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que **"se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral"**.

El dispositivo legal transcrito refleja que el legislador general ha dado contenido, para los efectos de la reforma política que se gestó mediante las reformas constitucional y legal de diez de febrero y veintitrés de mayo de dos mil catorce, al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a la imputación de hechos falsos o delitos con impacto en un proceso electoral.

La construcción normativa forjada por el legislador debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos.

Por otra parte, es pertinente destacar, que en su desarrollo legal, la prohibición referida aún conserva en su contexto, los conceptos normativos de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas, en los términos siguientes:

Ley General de Partidos Políticos

"[...]

"Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.

"[...]"

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

SUP-JRC-642/2015

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.
[...]"

En relación con el marco normativo citado, debe señalarse, en principio, que en el ámbito público o político, la libertad de expresión tiene un alcance y relevancia preponderante dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que la emisión de información e ideas se explica a través de

tres valores primordiales: pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una “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.

Respecto de esta última acepción, debe puntualizarse que existe un interés del conjunto social, porque en el debate político y electoral exista un intercambio de ideas desinhibido, una crítica fuerte acerca de las personas, partidos políticos, postulados y programas de gobierno que se proponen con la finalidad de que la sociedad y, concretamente los electores, tengan la posibilidad de conformar una opinión mayormente objetiva e informada y, bajo esas condiciones, pueda emitir el sufragio de manera libre y razonada.

En esa dirección, en cuanto al interés público del discurso político, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos

SUP-JRC-642/2015

contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada⁶.

Asimismo, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión⁷.

De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste la libertad de expresión al señalar que constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y desarrollo personal de cada individuo; por lo que refiere, no sólo debe garantizarse la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o

⁶ 90. El Tribunal considera indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado.[...] El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí. Véase el caso: Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

⁷ [...] La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.

indiferentes, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado⁸.

En ese tenor, 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 ese manejo, 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, 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, ya que voluntariamente se someten a un mayor escrutinio ante la sociedad.

En ese contexto, puede afirmarse que desde la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituye uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público⁹.

⁸ Cita tomada del caso *Ivcher Bronstein vs Perú* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 152, en la que se citan a pie de página Las referencias europeas.

⁹ Tal y como es de verse en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* -sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 31 de agosto de 2004-, la confección de la jurisprudencia de dicho órgano internacional, integradora de nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -posición que también ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la

SUP-JRC-642/2015

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reafirmado la posición exteriorizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que al asumir la jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.), determinó que de conformidad con el sistema dual de protección, los límites de crítica e intromisión son más amplios si se refieren a personas, que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, ya que consideró que en un sistema inspirado en los valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública¹⁰.

De ese modo, en el marco de una contienda electoral, la libertad de expresión, dentro del debate político, se acentúa al constituir el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de

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 una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos 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 gestión.

¹⁰ Al efecto, estableció la jurisprudencia que lleva por título: "Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva".

En ese mismo sentido, el máximo tribunal del país, ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información, relacionados con funcionarios públicos o con candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, gozan de mayor 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 las demás personas. Ello, tal y como se aprecia de las tesis 1ª. CLII/2014 (10ª), y 1ª. XLI/2010, cuyos rubros son: "Libertad de expresión y derecho a la información. Concepto de interés público de las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios y candidatos", y la jurisprudencia: "Derechos a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares".

toda clase circulen libremente para que los electores estén informados.

Por tanto, en el debate democrático la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos es condición para que la ciudadanía cuestione e indague respecto de la capacidad e idoneidad de los candidatos o partidos políticos, y a la vez conozca, compare propuestas, ideas y opiniones, o disienta de ellas.

En este orden, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna; sin embargo, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, la libertad de expresión no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente citado, lo constituye que no se calumnie a las personas; concepto en el que también se incluye a los partidos políticos.

Ahora bien, del análisis de la resolución combatida se advierte que el tribunal electoral responsable **confirma** la determinación del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en el sentido de tener por acreditada la existencia de los espectaculares denunciados y que el contenido de la

SUP-JRC-642/2015

propaganda era calumniosa, derivado del estudio de los medios de prueba aportados por las partes y las diligencias realizadas por la autoridad administrativa electoral.

Al respecto, dicho órgano jurisdiccional local estimó que los procedimientos electorales por propaganda calumniosa pueden ser iniciados por la parte afectada y que, se considera calumnia, a toda imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el procedimiento electoral, por lo que conforme a lo dispuesto en el ordenamiento local, también pueden considerarse como sujetos pasivos de la calumnia a los partidos políticos

La autoridad responsable argumentó que la actuación de la autoridad administrativa electoral local fue congruente en tanto se ocupó de los hechos planteados, que tras el desahogo del procedimiento en el que incluyó la fase probatoria, desembocaron en la decisión que estimó pertinente por la mencionada autoridad administrativa electoral, sin que en el mismo se hayan introducido aspectos ajenos a los planteados.

Enseguida, el tribunal electoral responsable precisó, que contrario a lo argumentado en la demanda del Partido del Trabajo, de las constancias se podía apreciar que se emitieron las consideraciones para explicar la adecuación de la conducta denunciada con el tipo administrativo, afirmando que tuvo como consecuencia la contravención de las reglas

de la propaganda electoral que buscan proscribir la inequidad e incertidumbre en la contienda.

En virtud de tal definición, el tribunal electoral responsable consideró que la autoridad administrativa electoral se limitó a analizar si el contenido del mensaje actualizaba la hipótesis normativa de la calumnia electoral al hacer imputaciones directas o indirectas que carecieran de sustento.

Así mismo, consideró que la autoridad administrativa electoral advirtió de las pruebas técnicas ofrecidas por el Partido Acción Nacional, consistentes en impresiones de información contenida en notas informativas provenientes de diversas páginas de Internet de diversos medios de comunicación, así como de su inspección, tienen un valor indiciario y acreditan que en diversos medios se dio cuenta de una conversación telefónica atribuida a Francisco Domínguez Servién y a Carlos Mendoza Davis, en la que hacía alusión a la cantidad de "30 kilos" que se interpretaron como treinta millones de pesos.

Estableció que dicha conversación telefónica fue dada a conocer a través de un video en la internet en "Youtube", que deriva de la cuenta denominada "trabajador007", mismo que a su vez el día lunes cuatro de mayo de dos mil quince, el diario de circulación nacional "Reforma", a través de su cuenta de twitter @reormanacional publicó el video en el que se

SUP-JRC-642/2015

escucha una conversación telefónica¹¹ entre dos personas, a quienes el medio identifica como Francisco Domínguez Servián, candidato a la gubernatura del Estado de Querétaro del Partido Acción Nacional y Carlos Mendoza Davis, candidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura del Estado de Baja California Sur.

Por otra parte, el tribunal responsable señaló que en la resolución del procedimiento especial sancionador, en el rubro “Valoración de medios probatorios” consta que se ofrecieron Fe de hechos, de los días ocho, trece y catorce de mayo del presente año, que demuestran la ubicación de los tres espectaculares que contienen la frase “**¡30 MILLONES, PANCHO!, ¿A CAMBIO DE QUÉ?**” y aparece el emblema del Partido del Trabajo.

Así mismo, la autoridad responsable consideró que el ejercicio del derecho de la libre expresión más allá de los límites convencionales establecidos por el propio artículo 13 de la Convención Americana, sí causa una responsabilidad pero no debe generar una persecución penal.

¹¹ En el audio supuestamente se escucha a Dominguez decir que una persona “se compromete con seis (kilos) mensuales” a lo que una voz atribuida a Mendoza Davis responde: “¿De aquí a cuándo?”.

- Al día de la elección, o sea, seis o cinco meses. Seis por mes,

- ¿Tres kilos?

- Ajá.

- ¿Y hasta ahí?

- No, no, no. Seis kilos por mes.

- ¿Seis kilos por mes?

- Sí.

- No mames, cabrón. ¿seis? ¿Qué te compromete después?.

- Pues... pues a pagar chingón, ¿no? Ahí te digo cuánto, algo más o menos, pero él mismo te va a decir qué, cuándo y dónde.

De igual manera, el tribunal electoral local responsable destacó que la Sala Superior ha desarrollado una conceptualización de que la finalidad de la propaganda es incentivar el debate público mediante la exposición de las candidaturas; las propuestas, programas y acciones incluidos en sus documentos básicos; y la plataforma electoral de acuerdo a la elección de que se trate.

Por ello, el órgano jurisdiccional responsable concluyó que la autoridad administrativa electoral local ajustó su actuar a su obligación de emitir una resolución congruente y de acuerdo a los parámetros atinentes establecidos en el artículo 17 de la Constitución Federal y 62 de la Ley de Medios.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior estima sustancialmente **fundada** la pretensión del partido actor y suficiente para revocar la sentencia impugnada, porque el estudio integral de los elementos que integran la propaganda denunciada lleva a la conclusión, de que las expresiones contenidas en los anuncios espectaculares, no tuvieron como efecto calumniar al Partido Acción Nacional o a su candidato a Gobernador del Estado de Querétaro Francisco Domínguez Servién.

En efecto, es un hecho no controvertido que el **cuatro de mayo de dos mil quince** se difundió una conversación telefónica a través de un video en la internet, específicamente en el sitio conocido "Youtube" el cual el diario de circulación nacional "Reforma" también publicó a través de su cuenta de

SUP-JRC-642/2015

twitter @reforma nacional, en la que se escucha esa misma conversación a quienes el medio identifica como Francisco Domínguez Servién, candidato a la gubernatura del Estado de Querétaro del Partido Acción Nacional y Carlos Mendoza Davis, candidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura del Estado de Baja California Sur.

Así mismo, que durante los días **cuatro, cinco y seis de mayo de este año**, se publicaron diversas notas informativas provenientes de las páginas de internet de los medios de comunicación “CNN México”, “Plaza de Armas”, “Código Informativo” y “Excélsior” donde se hace referencia que Francisco Domínguez Servién realiza manifestaciones relativas a la divulgación de un audio que contiene una supuesta conversación telefónica entre él y el que se indica es candidato panista en Baja California Sur, Carlos Mendoza Davis, en donde se refiere a que supuestamente Domínguez Servién solicitaba treinta kilos o millones de pesos para su campaña.

Tampoco está controvertido que los días **ocho, trece y catorce de mayo** del presente año, en diversos puntos de la ciudad de Querétaro, Querétaro, se colocaron tres espectaculares que contienen la frase “**¡30 MILLONES, PANCHO!, ¿A CAMBIO DE QUÉ?**” y aparece el emblema del Partido del Trabajo.

Ahora bien, lo **fundado** de los agravios vertidos por el partido político actor deviene porque contrariamente a lo considerado

por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, las expresiones que constan en los espectaculares deben ser consideradas expresiones que se emitieron en el entorno del desarrollo de las campañas electorales, con motivo del procedimiento electoral local en curso.

En el caso, está demostrado que el audio difundido a través de la página de internet se subió el día lunes cuatro de mayo del presente año, lo cual derivó que tanto el Partido Acción Nacional, como diversos medios de comunicación y redes sociales lo publicitaran como hecho noticioso.

Además, del contenido de la frase “**¡30 MILLONES, PANCHO!, ¿A CAMBIO DE QUÉ?**”, no se deduce que se refiera a la imputación de un hecho o delito falso, como lo establece el artículo 471, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹².

Ello es así, porque lo que se debe considerar para la acreditación de las calumnias, en términos de lo previsto por el artículo 471, párrafo 2, de la referida Ley General, es que se hagan imputaciones de hechos o delitos falsos con un impacto en el procedimiento electoral, lo que en la especie no acontece, en razón de los hechos a que se alude en los promocionales, son parte de hechos noticiosos, del dominio público y parte del

¹² Artículo 471.

[...]

2. 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.**

SUP-JRC-642/2015

debate en el Estado de Querétaro, por lo que su contenido, se debe considerar un tema de interés público.

En principio, porque las expresiones que se emiten en el contexto del procedimiento electoral se deben valorar con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general, en una sociedad democrática¹³.

Por otra parte, no se debe pasar por alto que el contenido de la propaganda se vincula con un hecho (conversación telefónica) cuya difusión fue realizada a través de diversos medios de comunicación, en el cual se vinculaba a Francisco Domínguez Servián, candidato a la gubernatura del Estado de Querétaro del Partido Acción Nacional, con la supuesta entrega de treinta millones de pesos para su campaña electoral, de manera que el hecho noticioso emitido por los medios de comunicación social, no puede estar restringido porque difunde información para generar opinión pública, por lo que dicho contenido debe considerarse un tema de interés público.

Tampoco, que el cuestionamiento a quien se dirige la propaganda electoral es al candidato a la gubernatura del Estado de Querétaro postulado por el Partido Acción Nacional

¹³ Al respecto, resulta aplicable, la tesis de jurisprudencia 11/2008, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, consultable a fojas cuatrocientas veintiocho a cuatrocientas treinta, de la "*Compilación Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013*", Tomo "Jurisprudencia", Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

quien, por su proyección pública, está sujeto a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública, en el contexto democrático, al someterse a un escrutinio ante la sociedad, para que los electores conformen su opinión de manera objetiva e informada.

Asimismo, por el contexto en el que la propaganda es utilizada, constituye indudablemente una expresión hecha con motivo del hecho noticioso difundido días previos a la colocación de los espectaculares denunciados, así como en el entorno del desarrollo de las campañas electorales del procedimiento electoral local que se realizaba en dicha entidad federativa, en el que los distintos contendientes suelen hacer expresiones críticas y duras en contra de sus contrincantes, con descalificaciones que pueden resultar severas e incluso, incómodas para quienes van dirigidas.

De manera que si la propaganda que se atribuye al Partido Político actor consiste en la referencia a ese hecho noticioso, seguido de la formulación de una pregunta a través de la cual se está pidiendo una explicación como respuesta, es evidente que tal actuar no puede considerarse la actualización de una imputación que rebase el derecho de libertad de expresión, como podría ser una posible calumnia, denostación o manifestación infamante en perjuicio a la candidatura de Francisco Domínguez Servián a Gobernador del Estado de Querétaro y del Partido Acción Nacional.

De tal forma que, como se apuntó en párrafos precedentes, del contenido de las expresiones hechas en los

SUP-JRC-642/2015

espectaculares colocados por el Partido del Trabajo en el marco de la campaña electoral que dieron origen al procedimiento especial sancionador, cuya resolución se impugna en este medio de impugnación, no se puede constatar la imputación directa o indirecta de la posible comisión de un delito, pues no existe la precisión de determinada conducta, o hecho concreto, sino la realización de expresiones genéricas en torno a descalificaciones hacia el candidato del Partido Acción Nacional a Gobernador del Estado de Querétaro.

En este sentido, al no estar acreditada la imputación de hechos o delitos falsos al entonces candidato a la Gubernatura del Estado de Querétaro ni al Partido Acción Nacional, porque a través de los aludidos promocionales únicamente se realiza una crítica severa o expresiones del conocimiento público que forman parte de un debate público relevante, se debe concluir que no se actualiza la aducida calumnia.

Más aún, esta Sala Superior considera que acorde a lo expresado y a fin de maximizar el debate político durante las campañas electorales, es permisible el uso de cuestionamientos a las actividades de los candidatos, los servidores públicos o las personas con proyección pública, a efecto de privilegiar y maximizar la libertad de expresión en el contexto en el cual fueron elaborados los promocionales, pues al ser su contenido un tema de interés general para la ciudadanía, tal cuestión enriquece el debate público en el contexto de un procedimiento electoral y, como se expuso,

necesario y benéfico en un Estado Democrático de Derecho, de ahí que los agravios planteados por el partido político actor sean **fundados**.

Efectos.

Al resultar **fundados** los agravios planteados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente conforme a Derecho es **revocar** la sentencia impugnada, y por ende, revocar la determinación de veintinueve de mayo de dos mil quince emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en el expediente IEEQ/PES/235/2015-P y sus acumulados, al resultar inexistente la infracción a la normativa electoral, en virtud de que los hechos denunciados no son motivo de calumnia en perjuicio de Francisco Domínguez Servién en su entonces calidad de candidato a Gobernador del Estado de Querétaro postulado por el Partido Acción Nacional, ni en contra de dicho instituto político.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de veintitrés de junio de dos mil quince, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en el recurso de apelación TEEQ-RAP-64/2015.

SUP-JRC-642/2015

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución de veintinueve de mayo de dos mil quince, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en el procedimiento especial sancionador radicado en el expediente identificado con la clave **IEEQ/PES/235/2015-P y sus acumulados.**

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SUP-JRC-642/2015

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO