

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-
25/2016.

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

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

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS: FERNANDO
RAMÍREZ BARRIOS Y
MERCEDES DE MARÍA JIMÉNEZ
MARTÍNEZ

Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, para controvertir el acuerdo ACQD-INE-13/2016, de veinte de febrero del presente año, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/14/2016 que, entre otras cuestiones, declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Denuncia. El dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, vía correo electrónico institucional el escrito signado por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, mediante el cual denuncia a Miguel Ángel Yunes Linares y al Partido Acción Nacional por hechos que en su concepto, podría constituir infracciones a la normatividad electoral, solicitando el dictado de medidas cautelares.

2. Propuesta de Medida Cautelar. El veinte de febrero del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en Derecho corresponda respecto de dichas medidas.

3. Acto impugnado. Acuerdo ACQD-INE-13/2016. El veinte de febrero de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo ACQD-INE-13/2016 dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/14/2016 en el que declaró improcedente

la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional.

Dicho acuerdo fue notificado a decir del actor el veintidós de febrero del año en curso.

II. Medio de impugnación. Inconforme con lo anterior, el veinticuatro de febrero presente, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

III. Recepción. El veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, remitió mediante oficio número INE-UT/STCQyD/31/2016, la documentación relacionada con el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador presentado por el partido político recurrente.

IV. Turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-25/2016 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho proveído fue cumplimentado mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor acordó radicar y admitir el recurso al rubro citado y, al no existir prueba alguna pendiente de desahogar ni diligencia alguna que practicar, declaró cerrada su instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia; y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 109, apartado 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el cual se impugna un Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que negó el otorgamiento de medidas cautelares.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos previstos en los artículos 7, apartado 1, 9, apartado 1, 13, apartado 1, 45, 109 apartado b) y 110, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas

para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien interpone el recurso.

2. Oportunidad. En la especie se cumple tal requisito, ya que el recurrente fue notificado del acto reclamado el veintidós de febrero del presente año a las once horas con treinta y cinco minutos, por lo que si la demanda que da origen al recurso de revisión en que se actúa fue presentada el veinticuatro de febrero siguiente, a las nueve horas con cincuenta y nueve minutos, evidentemente está en el plazo de cuarenta y ocho horas dispuesto en el artículo 109, apartado 3, de la ley citada, conforme a los criterios asumidos por esta Sala Superior.

Lo anterior es así, porque el término para presentar el medio de impugnación citado al rubro transcurrió de las **once horas con treinta y cinco minutos del veintidós** de febrero a las **once horas con treinta y cinco minutos del veinticuatro** del mismo mes.

3. Legitimación y personería. El presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, porque lo presentó un partido político, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual es suficiente de conformidad con el artículo

45, apartado 1, fracción I, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, apartado 1, ambos preceptos de la ley citada.

En la especie, el recurso es promovido por el Partido Revolucionario Institucional, a través de Alejandro Muñoz García, quien es su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, situación que se encuentra reconocida por la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, en términos del artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés jurídico. Este requisito también se encuentra satisfecho, considerando que el partido político recurrente fue quien presentó la denuncia y solicitó la medida cautelar, sin que la Comisión responsable hubiera actuado en ese sentido, pues como se advierte en autos, la estimó improcedente.

En tal virtud, si la pretensión del recurrente no fue colmada y ese partido fue quien la formuló al presentar la denuncia primigenia, en obvio de razones, se considera suficiente para tener por cubierto el presente requisito de procedencia, en la medida que este medio de impugnación es la vía conducente para alcanzar esa pretensión fundamental en su caso.

5. Definitividad. También se estima colmado el requisito de procedencia de referencia, pues del análisis de la

normativa aplicable se advierte que no existe otro medio de impugnación previo que sea procedente para combatir la sentencia impugnada.

Al no advertirse de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia del recurso de revisión citado al rubro, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. Síntesis de agravios. El partido político actor manifiesta que el acuerdo ACQyD-INE-13/201, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es ilegal, carente de congruencia, motivación, y fundamentación; al negar la adopción de medidas cautelares por la transmisión en los tiempos asignados al Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas en tiempo de radio y televisión en los que calumnia al Partido Revolucionario Institucional y al precandidato a Gobernador del Estado de Veracruz, Héctor Yunez Landa.

Aduce que los promocionales de radio y televisión identificados como "RV00127-16 MAY 1" y "RV00128-16 MAY 2", contienen de manera implícita y pasiva imputaciones calumniosas de hechos y delitos falsos con impacto en el proceso electoral en comento.

Señala que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral realizó una valoración incompleta,

parcial, sesgada, errónea y equivocada del contenido de los promocionales denunciados.

Lo anterior, porque a decir del partido recurrente, la citada comisión debió vincular y analizar en su conjunto las imágenes y expresiones en las que de forma directa se imputa al Partido Revolucionario Institucional y al precandidato Hector Yunez Landa, mas no separar las imágenes de las expresiones vertidas en los promocionales.

Asimismo, señala en particular que el promocional “RV00127-16 MAY”, en el cual la mencionada comisión no identifica la frase “**devolverán lo robado**”, a su juicio ésta debió de requerir el mencionado promocional a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, a la Comisión de Radio y Televisión, o remitirse el audio o video que proporcionó el Partido Acción Nacional para proceder a su examen de manera integral.

En conclusión, plantea la adopción de medidas cautelares respecto de los promocionales y radio y televisión “V00127-16 MAY 1” y “RV00128-16 MAY 2” que calumnian al partido actor y a Héctor Yunez Landa.

CUARTO. Acto impugnado y agravios. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por el recurrente,

máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: **“ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.”**

Asimismo, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, Noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: **“AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.”**

QUINTO. Sobre la materia de las medidas cautelares y su cumplimiento, es importante precisar que éstas se pueden decretar por parte de la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las

partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular considera que puede sufrir algún menoscabo. Bajo esa lógica, las medidas cautelares, tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación preliminar puede calificarse como ilícita.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar debe ponderarse lo siguiente:

a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y;

b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama.

Bajo esta óptica, las medidas cautelares tienen como fin primordial proteger un derecho o un bien jurídico tutelado por la normatividad electoral, sea constitucional, convencional, legal o estatutaria, puesto que la finalidad o ratio de dichas normas son hacer prevalecer principios rectores del derecho

electoral, como sucede con el principio de la equidad en la contienda, que aplica al caso que nos ocupa.

Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En consecuencia, las medidas cautelares que tengan una tutela preventiva, en aras de tener una protección

específica que eviten un comportamiento lesivo, al ser determinaciones de las autoridades electorales con la finalidad de salvaguardar derechos o bienes jurídicos tutelados, los mismos deben ser cumplidos por los destinatarios de esa medida, así como los vinculados para que exista un respeto material de dicha decisión.

Por lo tanto, las mismas son susceptibles de cumplirse con los lineamientos precisados al efecto, en la medida propia de la responsabilidad fincada y lograr suspender los actos que se consideran lesivos de algún derecho, mediante acciones necesarias, idóneas y suficientes para lograr el cumplimiento de dichas determinaciones. De realizarse lo contrario, la persona o partido político que sea contumaz con el cumplimiento de la medida cautelar, o bien, no realice las acciones u omisiones eficaces para lograr el cumplimiento, podrán ser acreedores a sanciones, de conformidad con la normatividad electoral.

Lo anterior guarda estrecha relación con lo establecido en la jurisprudencia 14/2015 de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**"

Por la estrecha relación que guardan los agravios hechos valer, se procederá al estudio conjunto de los mismos, sin que esto se traduzca en una afectación al accionante, tal y como se establece en la jurisprudencia de esta Sala Superior identificada 4/2000 de rubro: "**AGRAVIOS,**

SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

Esto es así, porque del análisis conjunto se advierte que la pretensión última del accionante consiste en revocar el acuerdo impugnado a fin de que se dicten medidas cautelares respecto de los promocionales denunciados por considerar que su contenido calumnia a al Partido Revolucionario Institucional y a su precandidato a la Gubernatura del Estado de Veracruz.

El partido recurrente aduce que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, porque la responsable dejó de considerar como calumniosa la expresión "devolverán lo robado", la cual en virtud de las imágenes se asocia no sólo con el Gobernador de Veracruz, sino también con el Partido Revolucionario Institucional y su precandidato a dicho puesto, con lo cual se busca asociarlos a la corrupción e inseguridad a la que se alude en el promocional al señalar que todos ellos son los mismos.

Los agravios son **infundados**.

En primer término, y dada la naturaleza del litigio que se somete a consideración de esta Sala Superior, es importante hacer un breve pronunciamiento respecto de la naturaleza de las medidas cautelares.

Como ya se indicó, las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Asimismo, es importante destacar, que las medidas cautelares son discrecionales, característica que queda evidenciada cuando no se otorgan porque la voluntad jurisdiccional decide en contrario con los intereses planteados. La libertad para decidir se da en dos planos: el de la seguridad del justiciable y el de la eficacia del servicio jurisdiccional. Por tanto, la directriz que encomienda este principio admite que las medidas cautelares que se requieren deben ajustarse a sus límites precisos, sin ocasionar daños innecesarios a la contraparte, y preservando la materialización de la ejecución en el supuesto hipotética que fuera necesaria¹.

Su finalidad, se insiste, es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

¹ Gonzáini, Osvaldo, *Elementos de Derecho Procesal Civil*, 2005, Buenos Aires, Editorial Ediar, pp. 493.

Ahora bien, la procedencia de las medidas cautelares depende, como ya se explicó, de dos presupuestos generales que objetivan el requerimiento: a) la verosimilitud del derecho y b) el peligro en la demora.

La verosimilitud consiste en dar apariencia de razón fundada (*fumus bonis juris*), y se obtiene analizando los hechos invocados con las demás circunstancias que rodean la causa.

Esto es, sólo basta "la apariencia fundada del derecho", que equivale a responder afirmativamente a la viabilidad jurídica de la pretensión, pero sin que ello signifique adelantar opinión alguna sobre el fondo del problema.

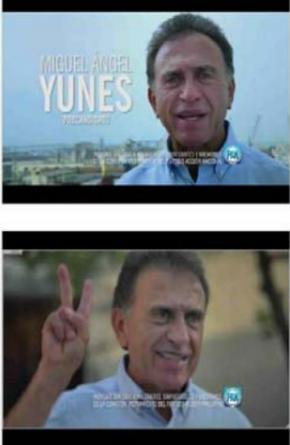
Por su parte, el peligro en la demora (*periculum in mora*) es aquel presupuesto que justifica otorgar una medida cautelar para disipar el peligro que significaría dejar que las cosas sigan el curso normal del proceso. En tal caso, el estado de peligro debe radicar en el derecho principal, al punto de constatar que la demora en otorgar la medida cautelar crearía un serio riesgo a la tutela que el requirente tiene preliminarmente, sin perjuicio de la condición instrumental que asume la cautela para robustecer el carácter ejecutivo de las decisiones judiciales.

A partir de lo anterior, se puede concluir que las medidas cautelares no son el instrumento adecuado para prejuzgar sobre el fondo del asunto, por lo que, en la revisión

del acuerdo que las otorgó, esta Sala Superior se concretará a determinar si bajo los principios del "buen derecho" y el "peligro en la demora", era procedente su otorgamiento, ya que el determinar si el promocional cuya suspensión se decretó configura calumnia o si al impedirse su transmisión se está coartando la libertad de expresión del partido recurrente, son temáticas que corresponde resolver en el fondo.

Ahora bien, los promocionales denunciados son del tenor siguiente:

PROMOCIONAL MAY 1 RV00127-16	
IMÁGENES Representativas	AUDIO
	<p><i>Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron Duarte y el PRI que son lo mismo, somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo, si los sacamos, habrá seguridad y empleo, les aplicaremos la ley y devolverán (bajan el audio) eso es lo justo, yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al Gobierno, soy Miguel Ángel Yunes, para eso quiero ser candidato a gobernador, hagámoslo ya, ya, ya.</i></p> <p>Durante todo el promocional en la parte inferior se aprecia, lo siguiente: MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>

PROMOCIONAL MAY 1 RV00127-16	
IMÁGENES Representativas	AUDIO
	
	
PROMOCIONAL RADIO MAY 1 RA00165-16	
<p><i>Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron Duarte y el PRI que son lo mismo, somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo, si los sacamos, habrá seguridad y empleo, les aplicaremos la ley y devolverán (se escucha un sonido como de alarma), eso es lo justo, yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al Gobierno, soy Miguel Ángel Yunes, para eso quiero ser candidato a gobernador, hagámoslo ya, ya, ya. Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la comisión permanente del Partido Acción Nacional.</i></p>	

El contenido del promocional intitulado MAY2 identificados con los folios RV00128-16 [televisión] y su correlativo RA00158-16 [radio], es del tenor siguiente:

PROMOCIONAL MAY 2 RV00128-16	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron Duarte y el PRI que son lo mismo, somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo, si los sacamos, habrá seguridad y empleo, les aplicaremos la ley y devolverán lo robado, eso es lo justo, yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al Gobierno, soy Miguel Ángel Yunes, para eso quiero ser candidato a gobernador, hagámoslo ya, ya, ya.</p> <p>Durante todo el promocional en la parte inferior se aprecia, lo siguiente: MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>
	
	

PROMOCIONAL RADIO MAY 2 RA00158-16

Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron Duarte y el PRI que son lo mismo, somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo, si los sacamos, habrá seguridad y empleo, les aplicaremos la ley y devolverán lo robado, eso es lo justo, yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al Gobierno, soy Miguel Ángel Yunes, para eso quiero ser candidato a gobernador, hagámoslo ya, ya, ya.

Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y miembros de la comisión permanente del Partido Acción Nacional.

Del análisis al contenido de los materiales televisivos, se advierten, esencialmente, los siguientes elementos:

1. El promocional inicia con la imagen de Miguel Ángel Yunes. En esa primera toma de cámara, del lado derecho aparece su nombre en letras grandes, y en la parte inferior, la palabra PRECANDIDATO, así como la frase MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, y el logotipo del partido político que representa, señalando lo siguiente: Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción.

2. Acto seguido aparece la imagen del gobernador del estado de Veracruz y la de Héctor Yunes Landa, mientras Miguel Ángel Yunes Linares expresa lo siguiente: a esto nos llevaron Duarte y el PRI que son lo mismo.

3. En seguida aparece nuevamente la imagen de Miguel Ángel Yunes, mientras señala: somos millones los que estamos hartos.

4. Posteriormente, se aprecian unas vías de tren mientras Miguel Ángel Yunes expresa lo siguiente: y solo hay dos caminos.

5. Acto seguido, se vuelve observar la imagen de Miguel Ángel Yunes, señalando lo siguiente: sacarlos del gobierno.

6. Después se observa la imagen de un panorama abierto, y cierra observándose agua estancada y basura, mientras Miguel Ángel Yunes expresa lo siguiente: o dejar que nos sigan hundiendo.

7. De nueva cuenta se aprecia la imagen de Miguel Ángel Yunes, quien expresa lo siguiente: si los sacamos, habrá seguridad y empleo, les aplicaremos la ley y devolverán lo robado, eso es lo justo. Cabe precisar que por lo que hace al spot denominado MAY 1, el audio no se escucha cuando al parecer se pronuncia la frase lo robado.

8. Enseguida, se observan a diversas personas, realizando una señal con la mano simbolizando una letra "V", mientras Miguel Ángel Yunes expresa lo siguiente: yo sí puedo hacerlo, tengo el valor y no estoy atado al gobierno.

9. Finalmente, aparece de nueva cuenta la imagen Miguel Ángel Yunes, manifestando lo siguiente: soy Miguel Ángel Yunes, para eso quiero ser candidato a gobernador, hagámoslo ya, ya, ya.

10. Cabe señalar, que durante todo el promocional se visualiza la frase MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Las versiones de radio contienen las mismas expresiones auditivas que las de televisión, salvo por lo que hace a la versión denominada MAY 1, en la que no se escucha la frase "lo robado", sino que en su lugar, se percibe el sonido de lo que parece una alarma.

Al emitir el acuerdo impugnado la responsable declaró improcedente la medida cautelar por las siguientes consideraciones:

La Comisión de Quejas y Denuncias señaló que no existieron elementos gráficos y auditivos que demuestren que el promocional impugnado configuro o actualizó la figura de calumnia en contra de Javier Duarte de Ochoa del Partido Revolucionario Institucional, o bien de su precandidato a la gubernatura del Estado de Veracruz, ni un desbordamiento de los límites a la libertad de expresión.

Estimó que los receptores del mensaje que transmite el promocional denunciado válidamente podrían concluir que la finalidad perseguida con su difusión consiste en hacer una crítica entorno a la situación que presuntamente se vive en el mencionado Estado y no, como lo sostiene el quejoso, necesariamente calumniar o desacreditar la imagen del actual

Gobernador del referido Estado del Partido Revolucionario Institucional, o bien, de su precandidato a la gubernatura de dicha entidad federativa. Por lo que no se puede considerar implícitamente como un acto de calumnia a quienes se dirijan.

Por otra parte, por cuanto hace al contenido del material en radio, la autoridad responsable tampoco adoptó las medidas cautelares solicitadas, en virtud de que las frases que contiene, en lo individual y en su conjunto, no son antijurídicas, desde la apariencia del buen Derecho.

Respecto al promocional difundido vía internet identificado con el link <https://youtu.be/qf60pJYOsHK>, la autoridad referida afirma que no tiene certeza de conocer al responsable de la publicación del spot controvertido en el portal denunciado, por carecer de elementos probatorios, por lo que consideró que al no contar con elementos suficientes que permitan a esta autoridad tener el pleno conocimiento de la o las personas que cuentan con el dominio de la dirección electrónica controvertida, no se puede declarar la procedencia de las medidas cautelares.

Finalmente, la citada Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, instruyó al titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que notificara al partido recurrente y declaró que dicha

resolución era impugnada mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Establecido lo anterior, es necesario precisar el marco normativo aplicable.

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

"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 de denigrar a las instituciones en la propaganda política, que había sido incorporado en la reforma constitucional de dos mil siete, con motivo de la reforma política de esa época.

La prohibición 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".

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 19

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

Convención Americana de Derechos Humanos

"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al

establecer que esta última es un elemento fundamental sobre la cual se basa la existencia de una sociedad democrática; indispensable para la formación de la opinión pública; una condición para que los partidos políticos que deseen influir en la sociedad puedan desarrollarse plenamente y para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada².

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 indiferentes, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado³.

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

² Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 85, párrafo 70.

³ 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.

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

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

Así, la confección de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, integradora de nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -posición que ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituyera bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, 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 gestión⁴.

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 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 pública.**

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”**⁵.

Asimismo, 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

⁴ Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 88.

⁵ Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 538.

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.

Lo anterior, 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**"⁶ así como "**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**"⁷.

De ese modo, la libertad de expresión en el debate político constituye el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los ciudadanos estén informados.

El ejercicio de la libertad de expresión en el debate político electoral contribuye a la formación de la decisión ciudadana, al permitir el análisis de las opciones que

6 Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 806.

7 Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Novena Época, Marzo de 2010, Tomo XXXI, página 923.

representan los partidos políticos y los servidores públicos emanados de sus filas.

De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normatividad constitucional, convencional y legal.

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

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 –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 a

efecto de establecer si un determinado mensaje efectivamente constituye calumnia.

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

Además, debe resaltarse que en el orden jurídico nacional se inserta la réplica como posibilidad jurídica de responder o desmentir una imputación falsa.

A juicio de la Sala Superior los agravios son **infundados**, porque el análisis preliminar que debe efectuarse a través de la apariencia del buen Derecho, los dos promocionales materia de impugnación, uno en radio y otro en televisión, no rebasan los límites previstos de la libertad de expresión.

Como se precisó con antelación, el contenido de ambos mensajes es idéntico, con la variable de que el correspondiente en televisión se acompaña de las imágenes relativas.

Como se ha mencionado, en la emisión de este tipo de mensajes se debe considerar que los límites de la crítica son más amplios con respecto a la materia política, asuntos de

interés social y cuestiones gubernamentales, ya que éstas deben sujetarse al examen riguroso de la opinión pública atendiendo a que la tolerancia en el ejercicio de la libertad de expresión abarca una realidad sensible.

Al apreciarse el contexto integral de los mensajes, bajo la apariencia del buen Derecho se advierte que el partido denunciado realiza una crítica aguda, severa y rígida tanto hacia el Gobernador del Estado de Veracruz como al Partido Revolucionario Institucional –instituto político del cual emana el actual gobierno de dicha entidad federativa-.

Así, la crítica se inscribe en contra de un funcionario público y del partido que lo postuló, respecto de un aspecto que está en el debate público, en tanto importa a la sociedad el comportamiento político de los funcionarios emanados de procesos comiciales, como el punto referente a los problemas que, según los spots en cuestión, ha ocasionado el actual gobierno veracruzano.

En las relatadas condiciones, los mensajes de los promocionales representan la opinión crítica y aguda de quien los emite, sin configurar calumnia, por no reunir los elementos sustanciales de esa figura.

Lo anterior, porque aun cuando implican una crítica aguda, severa y dura contra el funcionario público y su partido, el ámbito de protección disminuye respecto a la materia política, asuntos de interés social y cuestiones

gubernamentales, al estar sujetos a un margen mayor de apertura a la detración y a la opinión pública.

Ello, porque según se apuntó en párrafos precedentes, los límites de invectiva hacia personas con actividades públicas son más amplios –que los particulares que realizan actividades alejados de ese ámbito- al desempeñar un papel visible en la sociedad democrática, esto es, estar expuestos a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones en los que la exposición a la crítica es mayor.

Así, se juzga que en un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen Derecho no existe la transgresión planteada por la recurrente, dado que la libertad de expresión como pilar esencial de una sociedad democrática, constituye condición fundamental para la formación de la opinión pública que emerge de una comunidad informada, plural, abierta y tolerante, de ahí que no sólo deba garantizarse la difusión de expresiones o ideas consideradas inofensivas o indiferentes, sino incluso aquellas que puedan llegar a ofender o estimarse inadecuadas, a fin de dar la viabilidad del ejercicio en cuestión.

No es óbice a lo anterior, la asociación que los promocionales pretenden realizar en torno a las tres figuras públicas que se encuentran en ellos como son el Gobernador del Estado de Veracruz, el Partido Revolucionario Institucional y su precandidato a dicho cargo público –el cual sólo aparece en imágenes y nunca es mencionado en el

texto del promocional-, porque debe considerarse que dicha asociación se realiza con base en hechos que son del conocimiento público consistente en la circunstancia de que tanto el actual Titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad como el precandidato mencionado emanan del Partido Revolucionario Institucional.

Bajo esa perspectiva, debe destacarse que se ha orientado una posición amplia respecto al carácter preferencial de la libertad de expresión al estimar que un ejercicio genuino permite que de acuerdo al contexto, sea dable difundir contenidos vinculados con hechos del conocimiento público.

En esas condiciones, se estima que la responsable al negar la medida precautoria solicitada efectuó una ponderación que se ajusta al orden jurídico, al juzgar en un primer acercamiento, a los derechos que están en juego de frente a los valores y bienes jurídicos que se protegen en una sociedad democrática al someter a escrutinio riguroso la materia política, asuntos de interés social y cuestiones gubernamentales

Tampoco es óbice a lo anterior la utilización de la expresión "*devolverán lo que han robado*", ya que la misma debe analizarse en el contexto e integralidad de los promocionales, en los cuales se alude que el actual gobierno veracruzano ha provocado, en la visión del emisor, corrupción

e inseguridad y que el partido del cual emana sólo continuará ambas situaciones.

En esas circunstancias es claro que la expresión en cuestión no es utilizada para imputar algún delito a alguien en específico, sino como una locución coloquial en el sentido de que como parte de las propuestas del emisor del mensaje se acabará con la corrupción y se restaurará la seguridad de los veracruzanos.

Además, los promocionales cumplen con hacer los señalamientos de que se trata de propaganda dirigida a militantes y simpatizantes del Partido Acción Nacional, y de la calidad de precandidato a Gobernador de Veracruz de Miguel Ángel Yunes Linares.

Por tanto, se considera que dado el contexto y la integralidad del mensaje, si bien este puede ser motivo de ambigüedad, lo cierto es que, bajo apariencia de buen Derecho, se debe garantizar y salvaguardar la libertad de expresión y con ella la crítica de la cual forma parte la expresión bajo estudio.

Ello, sin perjuicio de que al resolverse el fondo del asunto se pueda arribar a una conclusión diversa a partir de la valoración conjunta y adminiculada de las pruebas que llegaren a aportarse al sumario, en tanto, debe tenerse presente, que en las medidas cautelares se resuelve con base en la apariencia del buen Derecho, esto es, con una

visión preliminar sobre las posiciones enfrentadas y el bien jurídico que se debe tutelar mientras se resuelve la cuestión principal de la controversia.

En atención a que los agravios han resultado **infundados**, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

Único. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

Notifíquese conforme a Derecho.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por **mayoría de votos**, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera y la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaría General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO