

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES: SUP-REP-96/2016 Y
SUP-REP-97/2016 ACUMULADO**

**RECURRENTES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIA: MARIBEL OLVERA
ACEVEDO**

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

VISTOS, para resolver, los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves **SUP-REP-96/2016** y **SUP-REP-97/2016**, promovidos por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, en contra de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de controvertir la resolución de veinte de mayo de dos mil dieciséis, emitida en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-45/2016.

RESULTANDO:

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los partidos políticos recurrentes hacen en sus respectivos escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos del recurso al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del procedimiento electoral local. El trece de septiembre de dos mil quince, inició el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), para la elección, entre otros, de Gobernador en el Estado de Tamaulipas.

2. Queja y solicitud de medida cautelar. El once de abril de dos mil dieciséis, Ma. Graciela Vázquez Zapata, presentó escrito de denuncia, en contra del partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano, por uso indebido de la pauta, derivado de la difusión de un promocional de televisión, en el que se difundió su imagen sin su consentimiento.

En ese ocuroso, la denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares.

3. Radicación y admisión. El quince de abril de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, radicó la denuncia en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/MGVZ/CG/48/2016, la admitió a trámite y ordenó llevar a cabo diversas diligencias.

4. Medidas cautelares. Por acuerdo identificado con la clave ACQyD-INE-38/2016, de diecinueve de abril de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó declarar improcedente la solicitud

de medidas cautelares, respecto de la difusión de los promocionales “Arranque Gustavo Cárdenas” clave RV00526-16 y “Arranque Gustavo Cárdenas v2”, clave RV00528-16, al tratarse de hechos consumados de imposible reparación, ya que su transmisión había concluido.

Por lo que hace a la supuesta calumnia difundida en el promocional “Gustavo Cárdenas V3” folio RV00635-16, declaró improcedente la medida cautelar, porque consideró que se trataba de una crítica generalizada a la situación actual que vive el Estado de Tamaulipas.

Por último, se declaró procedente la medida cautelar relativa al uso indebido de la imagen de la denunciante, en el promocional “Gustavo Cárdenas V3”, con clave RV00635-16, porque el instituto político denunciado no acreditó el consentimiento de la quejosa, para aparecer en el mismo.

5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-56/2016. Disconforme con lo anterior, el veintidós de abril de dos mil dieciséis, el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

La mencionada demanda quedó radicada en el expediente identificado con la clave de SUP-REP-56/2016 y el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, esta Sala Superior emitió sentencia en el sentido de confirmar la determinación impugnada.

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

6. Emplazamiento y audiencia de pruebas y alegatos.

El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, la autoridad instructora ordenó el emplazamiento de las partes a fin de que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos respectiva, misma que tuvo verificativo el nueve siguiente.

7. Resolución impugnada. El veinte de mayo de dos mil dieciséis, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, dictó sentencia en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-45/2016, cuya parte considerativa y resolutive, es del tenor siguiente:

[...]

CUARTA. ESTUDIO DE FONDO

I. VALORACIÓN PROBATORIA

Antes de analizar la legalidad o no del hecho denunciado, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizó, a partir de los medios de prueba que constan en el expediente.

a) Existencia y difusión de los promocionales

De las documentales públicas emitidas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos⁸ del INE, consistentes en los reportes de monitoreo y testigos de grabación, este órgano jurisdiccional tiene por acreditada la existencia y difusión de los materiales denominados "Arranque Gustavo Cárdenas", "Arranque Gustavo Cárdenas V2" y "Gustavo Cárdenas V3", identificados con los folios RV00526-16, RV00528-16 y RV00635-16, respectivamente, lo cuales fueron pautados por Movimiento Ciudadano, en los siguientes términos:

⁸ En adelante, DEPPP.

Reporte inicial al quince de abril

ACTOR POLÍTICO					
Número de registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
RV00526-16	Arranque Gustavo	08/04/2016	14/04/2016	MC-INE-200/2016	MC-INE-212/2016

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

RV00528-16	Cárdenas Arranque Gustavo Cárdenas V2		08/04/2016		MC-INE- 200/2016
RV00635-16	Gustavo Cárdenas V3	15/04/2016	N/A	MC-INE- 212/2016	N/A

Reporte de detecciones por fecha y material

FECHA INICIO	ARRANQUE GUSTAVO CARDENAS	ARRANQUE GUSTAVO CARDENAS V2	GUSTAVO CARDENAS V3	Total general
	RV00526-16	RV00528-16	RV00635-16	
08/04/2016	89	29		118
09/04/2016	146			146
10/04/2016	145			145
11/04/2016	150			150
12/04/2016	149			149
13/04/2016	138	1		139
14/04/2016	142			142
15/04/2016			172	172
16/04/2016			147	147
17/04/2016	15		127	142
18/04/2016	30		113	143
19/04/2016	15		124	139
20/04/2016	13		111	124
21/04/2016	15		94	109
22/04/2016			5	5
23/04/2016			6	6
Total general	1,047	30	899	1,976

Reporte de detecciones por emisora y material

ESTADO	EMISORA	ARRANQUE GUSTAVO CARDENAS	ARRANQUE GUSTAVO CARDENAS V2	GUSTAVO CARDENAS V3	TOTAL GENERAL
		RV00526-16	RV00528-16	RV00635-16	
TAMAULIPAS	XEFE-TDT-CANAL17	36	1	23	60
	XERV-TDT-CANAL19	58	1	11	70
	XHAB-TDT-CANAL30	58	1	11	70
	XHBR-TDT-CANAL25	36	1	33	70
	XHBY-TDT-CANAL23	33	1	35	69
	XHCDT-TDT-CANAL29	32	1	36	69
	XHCMU-TDT-CANAL22	31	1	36	68
	XHCVI-TDT-CANAL26	32	1	36	69
	XHCVT-TDT-CANAL24	33	1	35	69
	XHD-TDT-CANAL43	33	1	36	70
	XHFW-TDT-CANAL26	33	1	36	70
	XHGO-TDT-CANAL42	33	1	35	69
	XHLAR-TDT-CANAL38	34	1	16	51

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

XHLAT-TDT-CANAL51	36	1	34	71
XHLNAT-TDT-CANAL50	36	1	32	69
XHMBT-TDT-CANAL38	29	1	32	69
XHMTA-TDT-CANAL12	32	1	36	69
XHNAT-TDT-CANAL32	34	1	30	65
XHOR-TDT-CANAL33	25	1	35	61
XHREY-TDT-CANAL36	28	1	34	63
XRIO-TDT-CANAL26	26	1	21	48
XHTAM-TDT-CANAL28	33	1	21	48
XHTAO-TDT-CANAL47	33	1	25	59
XHTAU-TDT-CANAL21	33	1	35	69
XHTK-TDT-CANAL31	33	1	35	69
XHTPZ-TDT-39	56	1	13	70
XHUT-TDT-CANAL36	33	1	36	70
XHVTU-TDT-CANAL50	33	1	28	62
XHVTTV-TDT-CANAL51	32	1	29	62
XHWT-TDT-CANAL29	33	1	35	69
Total General	1,047	30	899	1,976

El partido político emisor solicitó la difusión de los promocionales denunciados en las distintas concesionarias de televisión con cobertura en el Estado de Tamaulipas, en los tiempos destinados para el periodo de campaña del proceso electoral local a celebrarse en dicha entidad federativa.

Dichos informes de la DEPPP constituyen una documental pública con valor probatorio pleno⁹, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafo 2, de la Ley General y lo sostenido en la jurisprudencia 24/2010 de rubro: MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO¹⁰, de ahí que con ellos se tengan por acreditada la existencia y transmisión de los spots en los términos descritos.

9 Jurisprudencia 24/2010, de rubro: **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.**

10 Este y los demás criterios del Tribunal Electoral que se citan en la presente ejecutoria, pueden consultarse en el sitio: <http://portal.te.gob.mx>.

b) Contenido de los promocionales

El contenido de los promocionales de televisión difundidos tiene una duración de aproximadamente treinta segundos y presenta las imágenes y audios que se describen a continuación:

RV00526-16	
AUDIO	IMÁGENES REPRESENTATIVAS
<p>"No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan, los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios y los del PAN, no cantan mal las</p>	

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

<p>rancheras. Con estos (INAUDIBLE), vamos de mal en peor, los candidatos del PRI y del PAN son (INAUDIBLE), no pueden gobernar Tamaulipas. Soy Gustavo Cárdenas y quiero barrer la basura de los políticos que nos gobiernan. Juntos los podemos sacar a la (INAUDIBLE), ¿Le entras?" Versión en off: Gustavo Cárdenas Gobernador. Movimiento Ciudadano</p>	
---	---

RV00528-16	
AUDIO	IMÁGENES REPRESENTATIVAS
<p>"No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan, los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios y los del PAN, no cantan mal las rancheras. Con estos (INAUDIBLE), vamos de mal en peor, los candidatos del PRI y del PAN son (INAUDIBLE), no pueden gobernar Tamaulipas. Soy Gustavo Cárdenas y quiero barrer la basura de los políticos que nos gobiernan. Juntos los podemos sacar a la (INAUDIBLE), ¿Le entras?" Versión en off: Gustavo Cárdenas Gobernador. Movimiento Ciudadano</p>	

RV00635-16	
AUDIO	IMÁGENES REPRESENTATIVAS

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

<p>“No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan, los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios y los del PAN, no cantan mal las rancheras. Con estos (INAUDIBLE), vamos de mal en peor, los candidatos del PRI y del PAN son (INAUDIBLE), no pueden gobernar Tamaulipas. Soy Gustavo Cárdenas y quiero barrer la basura de los políticos que nos gobiernan. Juntos los podemos sacar a la (INAUDIBLE), ¿Le entras?”</p> <p>Versión en off:</p> <p>Gustavo Cárdenas Gobernador. Movimiento Ciudadano</p>	
--	---

De los referidos promocionales, se aprecia a Gustavo Cárdenas, candidato de Movimiento Ciudadano a Gobernador del Estado de Tamaulipas, hablando frente a la cámara, mencionando: “No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan, los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios y los del PAN, no cantan mal las rancheras. Con estos (INAUDIBLE), vamos de mal en peor, los candidatos del PRI y del PAN son (INAUDIBLE), no pueden gobernar Tamaulipas. Soy Gustavo Cárdenas y quiero barrer la basura de los políticos que nos gobiernan. Juntos los podemos sacar a la (INAUDIBLE), ¿Le entras?”

El análisis de las expresiones e imágenes de los promocionales cuya existencia y difusión quedó acreditada en los términos expuestos, serán motivo de análisis en el estudio de fondo de esta resolución.

c) No afiliación de la denunciante a Movimiento Ciudadano y falta de consentimiento para su aparición en los spots.

La quejosa hace notar que pertenece a diverso partido político al denunciado, de ahí que no esté de acuerdo en que aparezca su imagen en los spots denunciados, solicitando inclusive la supresión de su imagen de los spots.

Por su parte, Movimiento Ciudadano señaló que no contaba con algún elemento para acreditar que la ciudadana denunciante otorgó su autorización para usar su imagen, y ante la manifestación de aquélla sobre su pertenencia al “partido oficial”, sólo se circunscribió a señalar que desconocía cuál es dicho partido oficial, al no existir registrado ningún instituto político bajo esa denominación.

Por lo anterior, al no ser hechos controvertidos, se tiene por acreditado que la ciudadana quejosa no está afiliada a Movimiento Ciudadano, ni otorgó su autorización para que su imagen apareciera en los promocionales, de conformidad con el artículo 461, párrafo 1 de la Ley General.

II. ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES

A. Marco normativo

- **Libertad de expresión y sus límites**

En el artículo 6º de la Constitución Federal se regula el derecho humano de **libertad de expresión**. Dicho precepto señala que *la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público*.

La libertad de expresión es uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, ya que contribuye a la formación de la opinión pública, por lo que es una condición para que la sociedad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada y, por consecuencia, actúe con plena libertad¹¹.

11 CIDH, caso Claude Reyes y otros vs Chile Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Asimismo, la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social¹²; ésta contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto, a la toma de decisiones de interés público, más allá del individual, lo que es imprescindible para una democracia representativa¹³.

12 CIDH, caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001.

13 Como referencia véase la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL*. Consultable en la página de internet: sjf.scjn.gob.mx

En atención a ello, el ámbito de protección en la dimensión social es más amplio, como ocurre con las expresiones que se presentan en el contexto de cuestiones o personas con actividades políticas, públicas o con proyección política.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

Esto es, en el **ámbito público o político**, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor sobre los aspectos privados.

En esa dirección, en cuanto al interés público del discurso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴ 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, contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

14 "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.

En ese sentido, la Sala Superior¹⁵ ha especificado que cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público para generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegie la libertad de expresión.

15 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-197/2015, SUP-REP-231/2015 y SUP-REP-271/2015-

Lo expuesto, no implica que la libertad de expresión sea absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, **los derechos de terceros**, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Esto es, la propia norma fundamental establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se observa en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Así, la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁶, en el artículo 13 párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo, y en el artículo 11 párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas,

reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

16 Integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme lo establecen los artículos 1º y 133 de la Constitución.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna; sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, **los derechos de terceros**, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

En el entendido, que el contexto incide directamente en la apreciación del ejercicio de la libertad de expresión, por lo que en los supuestos en los que la propaganda electoral materialice el ejercicio de la libertad de expresión, para cuestionar o referirse a personas con funciones públicas, el margen de tolerancia será mayor, con la condición de que las manifestaciones estén orientadas a cuestionar la actividad propiamente pública¹⁷.

17 En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que existen, cuando menos, tres categorías de figuras públicas: 1. Servidores públicos, así como contendientes a cargos de elección popular (estas personas son quienes, por excelencia, han sido consideradas como figuras públicas); 2. Personas con proyección pública, quienes por su trascendencia económica y su relación social. En estos términos, podría hablarse en realidad de su semipublicidad, pues se encuentra más atenuada que la de quienes ejercen cargos públicos o pretenden ejercer cargos de elección popular, y 3. Medios de comunicación, considerados como figuras públicas, mientras que las y los comunicadores y periodistas, como líderes de opinión, gozan también de proyección pública respecto a aquello relacionado con sus actividades profesionales. Véase las tesis 1ª. XXVIII/2011 y 1ª. CLXXIII/2012 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: *MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU CONSIDERACIÓN COMO FIGURAS PÚBLICAS A EFECTOS DEL ANÁLISIS DE LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. CONCEPTO DE FIGURA PÚBLICA PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL.*

- **Uso de la pauta**

En el artículo 41 base III, de la Constitución Federal se precisa que los partidos políticos tienen derecho a difundir su propaganda política y electoral a través de los medios de comunicación social, en los términos y plazos que fijen la Constitución Federal y la Ley General.

Asimismo, en el Apartado A del mismo precepto se señala que el INE es la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

A su vez, el Apartado B prevé que, en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En este tenor, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal prevé que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 de la Carta Magna Federal.

El artículo 344 de la Ley Electoral del estado de Tamaulipas establece que durante el proceso electoral local, cuando el Instituto Estatal Electoral reciba denuncias de conductas relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión, integrará un expediente que remitirá al órgano especializado del INE para los efectos previstos en la Ley General.

Por su parte, el artículo 159, párrafos 1 y 2 de la Ley General dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

De igual manera, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución Federal otorga como prerrogativa a los primeros.

Ahora bien, la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, precandidatos y candidatos constituye una concreción de la libertad de expresión, pero puede afectar tanto a participantes en un proceso electoral como a personas que no son actores centrales en la contienda, aun cuando indirectamente puedan llegar a jugar un papel.

Las violaciones a los derechos personales, como el honor (en sus vertientes de honra, reputación o prestigio profesional), la vida privada o la propia imagen son tutelables a través de la justicia electoral¹⁸.

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

Es por ello que los alegados abusos o excesos en un acto de propaganda política como resultado del ejercicio de la libertad de expresión por un partido político o por candidatos, pueden ser reclamables a través del procedimiento sancionador¹⁹.

19 En ese sentido, puede consultarse la jurisprudencia 13/2013, cuyo rubro es "DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR" en la cual se determinó que el procedimiento especial sancionador también constituye la vía para tutelar el derecho de réplica, derivado de violaciones a los derechos antes mencionados. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 35 y 36. En relación

con lo anterior, en la tesis XXXIV/2012 se estableció que para el ejercicio de este derecho, la persona afectada debe acudir previamente ante la persona o instancia responsable de la publicación. Tesis XXXIV/2012, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 37 y 38.

Así, en el artículo 470 párrafo 1 inciso b), de la Ley General se establece que dentro de los procesos electorales, se instruirá el mencionado procedimiento cuando se denuncie, entre otras, la comisión de conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.

Por ello, para garantizar que la propaganda se ajuste a la regularidad constitucional, en la misma Ley General se establece, por un lado, el ámbito de la libertad de propaganda política electoral, regulando los alcances de las campañas electorales, concretamente en el artículo 247, al desarrollar el principio constitucional citado, indicando ciertos límites en el sentido de que los mensajes que en la propaganda difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Federal.²⁰

20 Artículo 247. 1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución [...]

A la luz de las consideraciones expuestas, resulta evidente que cualquier persona está legitimada para promover un procedimiento especial sancionador cuando estime violados sus derechos de la personalidad como resultado de un supuesto ejercicio indebido o excesivo de la libertad de expresión por parte de un actor electoral.

Así, la acotación en torno a los aspectos que no deben perturbarse con las expresiones de ideas, se traduce en una obligación de abstenerse en incurrir en tales conductas a efecto de salvaguardar los bienes jurídicos ahí protegidos, como lo es, el **pleno respeto a los derechos de terceros**.

Por último, el artículo 443, párrafo 1, inciso a) y n), de la Ley General señala como infracciones de los partidos políticos, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley y en las demás disposiciones aplicables, así como la comisión de cualquier otra falta de las previstas en la normativa aplicable.

Finalmente, el artículo 25 de la Ley General de Partidos señala como obligaciones de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

- **Derecho a la imagen**

El artículo 6 párrafo primero de la Constitución Federal, señala que en el ejercicio de la libertad de expresión debe evitarse vulnerar derechos de terceros.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

En ese tenor, de los diversos 11, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²¹ y 17, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²², se advierte que nadie puede ser objeto de ataques ilegales en su imagen, honra y reputación.

21 Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad. 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

22 Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Así, debe tenerse en cuenta que la imagen es un valor universal construido con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos. En esas condiciones, la percepción sobre la buena fama e imagen que cada individuo pretenda, se basa justamente en aquellas consideraciones y características que la propia persona considera deseable para sí.

Entonces, en relación a la imagen de los individuos resulta un elemento fundamental, la preferencia o consideración que la propia persona tiene sobre las características que se le atribuyen, de tal manera que resulta factible afirmar que se menoscaba la imagen de un determinado individuo, cuando se le atribuye cierta característica que no le resulta deseable al estimarla desfavorable o porque considera que no es acorde con sus circunstancias particulares.

- **Derecho de afiliación política**

El artículo 41, base I, párrafo primero de la Constitución Federal contempla el derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, lo cual encuentra relación con lo establecido en el derecho de asociación política que se contempla en los artículos 16, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, el Tribunal Electoral²³ ha establecido que el derecho fundamental de afiliación faculta a su titular para:

23 Ver SUP-RAP-324/2009 y jurisprudencia 24/2002, de rubro: DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.

- Afiliarse a una determinada opción política.
- No afiliarse a ninguna opción política.
- Conservar o incluso, ratificar su afiliación.
- Desafiliarse a una determinada opción política.

En ese sentido, el núcleo básico de dicha prerrogativa fundamental se refiere justamente a la libertad que tiene una persona de decidir si se vincula con alguna fuerza política, o por el contrario, se abstiene o niega a establecer algún tipo de relación de esa índole.

Esto es, la característica de voluntariedad es un componente indispensable en torno a la afiliación política, lo cual se corrobora si se atiende al proceso legislativo que dio lugar a la enmienda constitucional que concluyó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de dos mil seis, en el cual, los preceptos 35 y 41 de la Constitución Federal fueron objeto de modificación por el poder revisor de la Constitución.²⁴

24 SUP-RAP-324/2009.

Así, en el dictamen correspondiente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como evitar que su ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político, se propone que esta prerrogativa ciudadana, contenida en el artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En ese mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos sea libre e individual, reforma que se comenta más adelante.

Como puede verse, la modificación constitucional que tuvo como resultado la disposición expresa del indicado derecho de afiliación política, tuvo como finalidad garantizar que el vínculo que se forme entre un partido político y el ciudadano que simpatice con su ideología se lleve a cabo en plenas condiciones de libertad y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano (consentimiento), ante lo cual se estima necesario evitar aquellos mecanismos que impliquen algún tipo de integración inducida u obligada.

Luego entonces, teniendo en cuenta que la base fundamental que sustenta el derecho de afiliación radica justamente en que el ciudadano debe tener la voluntad propia y libre de vincularse con determinado partido político, resulta factible estimar que un individuo se ve afectado en dicho derecho cuando, sin que medie consentimiento, se le relaciona

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

con una determinada fuerza política y, más aun, cuando tal vinculación se efectúa en forma pública.

- **Calumnia**

El artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, pero que en la propaganda política o electoral que difundan deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

En igual sentido, los artículos 443, párrafo 1, inciso j), y 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General; así como el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, disponen que la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos, deberá abstenerse de expresiones calumniosas a las personas.

Por su parte, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General establece que debe entenderse por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido que el concepto de **calumnia en el contexto electoral**, se circunscribe a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, señalando que tal concepto debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos, a efecto de establecer si un determinado mensaje es efectivamente constitutivo de calumnia²⁵.

25 Véase, la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-40/2015.

La prohibición normativa precisada, de conformidad con su objeto y fin constitucional, se enmarca en lo dispuesto por los artículos 6° y 7° de la propia Constitución Federal, que establecen entre otras cuestiones, que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

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

En esa sintonía el artículo 443, apartado 1, tipifica como infracciones de los partidos a la ley, la calumnia con motivo de la propaganda política o electoral en el inciso j) y, en general, la comisión de otras faltas a la ley en el inciso n), dentro de las cuales están previstas las expresiones no amparadas por el artículo 6° de la Constitución Federal.

B. Caso concreto

1. Uso indebido de la pauta, a través de la presunta difusión de propaganda electoral que afecta derechos de tercero y la libertad de afiliación política

Del escrito de queja motivo de análisis se advierte que se alega que con la difusión en televisión de los promocionales denominados "Arranque Gustavo Cárdenas", con clave RV00526-16, "Arranque Gustavo Cárdenas v2", con clave RV00528-16 y "Gustavo Cárdenas V3", con folio RV00635-16, Movimiento Ciudadano incurre en el uso indebido de la pauta, porque la ciudadana quejosa sostiene que pertenece a diverso partido político al denunciado, de ahí que no esté de acuerdo en que aparezca su imagen en los spots referidos, solicitando inclusive se suprima su imagen de los mismos.

Lo que, para esta Sala Especializada constituye una infracción a la normativa electoral, ya que se vulnera la libertad de afiliación partidista de la denunciante al vincular indebidamente su imagen con una ideología política específica y a un partido al cual no pertenece.

Lo anterior, porque si bien la propaganda electoral constituye una especie de discurso protegido a través del ejercicio de la libertad de expresión de los candidatos y partidos políticos, en especial en el marco de un proceso electoral; la inclusión de elementos como la imagen de terceros sin autorización, no está amparada en dicha libertad.

Es decir, para que la propaganda electoral esté dentro del ámbito de protección de la libertad de expresión, se requiere que la misma, no afecte, entre otros, **los derechos de terceros**, lo que en el caso bajo análisis implica no permitir la inclusión de la imagen de la persona afectada sin su autorización, ni vincularla a una ideología partidista en detrimento a su libertad de afiliación.

En el caso, se afectan los derechos de la denunciante, en atención a que el partido político usa el tiempo asignado por el INE no sólo para difundir la propaganda electoral en el marco de las campañas electorales correspondientes al proceso electoral en el Estado de Tamaulipas, sino que presenta la imagen de la referida ciudadana, sin su consentimiento, dentro de un contexto audiovisual que sugiere o pudiera hacer entender que es integrante o simpatizante de una fuerza política, aun cuando, tal como afirma, simpatiza con un partido político diverso, sin que ello esté controvertido en el presente expediente.

Ahora bien, como ya se asentó anteriormente, la imagen es un valor universal construido con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, por lo que se menoscaba la imagen de una determinada persona,

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

cuando se le atribuye una característica que no le resulta deseable al estimarla desfavorable o porque estima que no es acorde con sus circunstancias particulares, sus convicciones o ideología política.

Asimismo, el derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, es una prerrogativa fundamental, consistente en la libertad que tiene una persona de decidir si se vincula con alguna fuerza política, o por el contrario, se abstiene o niega a establecer algún tipo de relación de esa índole.

Esto es, si el derecho de afiliación, en su vertiente negativa, impide de suyo que al ciudadano se le obligue en algún modo a pertenecer a determinada fuerza política, con mayor razón, se encuentra prohibido que la vinculación con una opción política se haga en forma pública y en contra de la voluntad del ciudadano.

En el presente caso, se estima que la afectación ilegal en los derechos de tercero, radica en que al utilizarse su imagen sin su consentimiento, y a que dicha imagen se presente bajo un contexto discursivo que pudiera vincularla con alguna opción política diversa a la que ella aduce pertenecer, se ocasiona una vulneración de los derechos fundamentales a la imagen de la ciudadana quejosa y a la libre afiliación política.

Es decir, el derecho a la propia imagen es aquél derecho a decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige una persona mostrarse frente a los demás²⁶, siendo que en el presente caso, la ciudadana afectada no decidió libremente aparecer en los spots denunciados, y menos aún, mostrarse bajo las características determinadas por el partido político emisor del mensaje.

26 Tesis P.LXVV/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA. Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Civil, Constitucional, Pág. 7.

Así, en la especie, sin que medie su consentimiento, se transmite su imagen y se presenta ante la sociedad de manera que pudiera asociársele con el partido político emisor del mensaje, ya que al momento en que aparece la imagen de la ciudadana afectada, en los spots se pueden leer las frases *“No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan”, “los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios, y los del PAN no cantan mal las rancheras”,* lo que puede llevar a asociarla con la postura ideológica que el partido pretende mostrar, en relación al cansancio ocasionado por la gestión pública de las fuerzas políticas contrarias, cuando ella misma aduce pertenecer a uno de los partidos a los que se dirige la crítica.

Esto es, dichas frases aparecen en los segundos previos y posteriores a que aparezca la siguiente imagen de la denunciante:



Continuando con el siguiente mensaje: Con estos *(INAUDIBLE)*, vamos de mal en peor, los candidatos del PRI y del PAN son *(INAUDIBLE)*, no pueden gobernar Tamaulipas. Soy Gustavo Cárdenas y quiero barrer la basura de los políticos que nos gobiernan. Juntos los podemos sacar a la *(INAUDIBLE)*, ¿Le entras?"

Es decir, dado el contexto en el que se presenta la imagen de la quejosa, resulta evidente que se le podría vincular con una fuerza política diversa a la que pertenece, en tanto que el promocional corresponde al tiempo pautado por Movimiento Ciudadano, y se utiliza su imagen como parte del contenido visual del discurso político manifestado a través de la propaganda.

Ahora bien, se tiene en cuenta que el instituto político Movimiento Ciudadano señala que la toma del segundo siete del promocional, se trató de una toma abierta, en un lugar público, un levantamiento de imagen incidental, sin que su aparición formara parte central del promocional, como parte de los protagonistas del mensaje.

En este sentido, a pesar de que la aparición de la quejosa deriva de una imagen captada con motivo de una toma abierta, ello no implica que Movimiento Ciudadano pueda utilizar la imagen de aquélla, sin su consentimiento, asociándola o atribuyéndole determinadas características, puesto que la ciudadana no eligió libremente esa manera para mostrarse frente a los demás.

Por consiguiente, la ciudadana afectada tiene derecho a que se respete su imagen, basada en su voluntad de pertenecer o ser simpatizante de un partido político diverso al denunciado, de ahí que si el referido instituto político la relaciona sin su consentimiento con alguna opción política, es evidente que tal conducta constituye una afectación indebida en sus derechos a la imagen y a su libre afiliación política.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

En consecuencia, con base en lo antes expuesto, esta Sala Especializada estima que el partido político utilizó indebidamente su tiempo pautado para difundir propaganda en televisión, toda vez que afectó el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata.²⁷

27 A similar conclusión arriba la Sala Superior de este Tribunal Electoral en el SUP-REP-56/2016, en donde se confirman las medidas cautelares relacionadas con el presente asunto, sosteniendo, en apariencia del buen derecho, que el hecho de que se difunda la imagen de la ciudadana referida en el spot involucrado, sin su consentimiento, constituyó una afectación a su esfera de derechos.

Similar criterio sostuvo esta Sala Especializada en la sentencia relativa al procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-94/2015**.

2. Supuesta difusión de propaganda calumniosa

A juicio de esta Sala Especializada, en la especie **no se acredita la calumnia** atribuida a Movimiento Ciudadano, toda vez que de la concatenación de imágenes como de las expresiones, se trata de manifestaciones genéricas empleadas para establecer una campaña de contraste en la contienda electoral.

Lo anterior, porque los mensajes denunciados representan una opinión del instituto político denunciado mediante la cual claramente pretenden externar que no comparten la forma en que, a su juicio, se han conducido otras fuerzas políticas o quienes gobiernan en el Estado de Tamaulipas, sin que se advierta alguna alusión directa o se mencione el nombre de la quejosa, ya que esas manifestaciones no van dirigidas a su persona de manera directa o indirecta, sino a los partidos políticos expresamente referidos en los promocionales.

Es decir, nunca se presenta la imagen o nombre de la ciudadana quejosa en asociación con la imputación de hechos o delitos falsos que se le atribuyan, sino que las expresiones críticas de las que se duele tales como que se quiere barrer la "basura" de los políticos que gobiernan, nunca se le imputan a alguien en particular, por lo que a pesar de que ella misma aduce pertenecer a uno de los partidos a los que se dirige la crítica, no existe un vínculo entre las expresiones emitidas y su persona, sino por el contrario, hacen referencia a una postura crítica particularizada a los políticos de las fuerzas contrarias, lo cual resulta válido en el contexto de una contienda electoral.

Tal es el caso, que no se aprecia su imagen cuando en el promocional se escucha y se lee *"Soy Gustavo Cárdenas y quiero barrer la **basura** de los políticos que nos gobiernan"* y por otro lado, aparece la siguiente imagen:



Por tanto, de la sola aparición de la imagen de la ciudadana denunciante, no se advierte que se le haga una imputación directa o indirecta hacia su persona, sino como ya se indicó, se contienen expresiones genéricas que constituyen una postura crítica hacia los diferentes partidos políticos, lo cual forma parte del debate político en el contexto del proceso electoral que se desarrolla en el Estado de Tamaulipas, sin que ello por sí mismo, calumnie a la denunciante.

Cabe reiterar, que lo que debe considerarse para la acreditación de la calumnia, en términos de lo previsto por el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General, es que se hagan imputaciones directas de hechos o delitos falsos con un impacto en la materia electoral, lo que en la especie no acontece, en razón de que los hechos denunciados no pueden considerarse imputaciones atribuidas a la quejosa.

En consecuencia, no se actualiza la difusión de propaganda electoral calumniosa que se le imputa en este asunto a Movimiento Ciudadano.

QUINTA. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

- **Calificación**

Una vez que ha quedado acreditada la responsabilidad directa de Movimiento Ciudadano, por el uso indebido de su prerrogativa constitucional de acceso a los tiempos del Estado en medios de comunicación social, con motivo de la difusión de los promocionales de televisión denominados “Arranque Gustavo Cárdenas”, “Arranque Gustavo Cárdenas V2” y “Gustavo Cárdenas V3”, identificados con los folios RV00526-16, RV00528-16 y RV00635-16, en los que se vulneró el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata, en contravención a los parámetros establecidos en el artículo 247 párrafo 1 de la Ley General, se procede a determinar la sanción a imponer.

Para ello, se deben tomar en cuenta los elementos que concurrieron en la acción que produjo la conducta, para determinar la gravedad de la misma, en términos del párrafo 5, del artículo 458 de la Ley General.

Además, para establecer la sanción debe tenerse presente lo siguiente:

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

1. La importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores que se trastocaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral.

2. Efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).

3. El tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.

4. Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

a) Circunstancias de modo, tiempo y lugar

Modo. La conducta consistió en la difusión de los promocionales denominados "Arranque Gustavo Cárdenas", "Arranque Gustavo Cárdenas V2" y "Gustavo Cárdenas V3", identificados con los folios RV00526-16, RV00528-16 y RV00635-16, respectivamente, en su versión de televisión, durante el proceso electoral para elegir Gobernador en el Estado de Tamaulipas, con un total de mil novecientos setenta y seis impactos.

Tiempo. La difusión del promocional referido se realizó en un periodo comprendido del ocho al veintitrés de abril, durante el transcurso del proceso electoral local en el Estado de Tamaulipas.

Lugar. La difusión del promocional se efectuó a través de diversas concesionarias de televisión con cobertura en el Estado de Tamaulipas.

b) Condiciones externas y medios de ejecución

El contexto en que se realizó la transmisión del promocional, corresponde al periodo de campaña del proceso electoral que se celebra para la renovación del Titular del Ejecutivo en el Estado de Tamaulipas, y el medio de ejecución fue precisamente las señales de los canales de televisión que transmitieron el promocional materia del procedimiento.

c) Singularidad o pluralidad de las faltas

La comisión de la conducta señalada no puede considerarse como una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, pues nos encontramos ante una infracción realizada con una conducta que vulnera los derechos de tercero, afectando el mismo bien jurídico, con unidad de propósito.

d) Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal

Se encuentra plenamente acreditado que el promocional aludido fue pautado por el INE como propaganda de Movimiento Ciudadano, por lo que se evidencia que dicho instituto político, tuvo la intención expresa y manifiesta relativa a que se efectuara la difusión del mismo, en tanto que llevó a cabo las acciones conscientes y voluntarias para tal efecto.

e) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)

La vulneración deriva del incumplimiento a las normas convencionales y legales en cuestión, que tienen por finalidad salvaguardar los derechos de tercero resguardados por el artículo 6º de la Constitución Federal y el uso adecuado de las pautas en televisión que se les otorga a los partidos políticos. En el caso, se afectó uno de estos bienes jurídicos tutelados, que son el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de la quejosa, al asociarla con una fuerza política, sin que efectivamente simpatice con la misma ni haya otorgado su consentimiento para que se utilizara su imagen en tales términos.

f) Reincidencia

De conformidad con el artículo 458, párrafo 6, de la Ley General, se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el presente caso no ocurre.²⁸

28 Sobre el particular, se toma como referencia la jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.

g) Beneficio o lucro

No se acredita un beneficio económico cuantificable, pues en el caso se trató del pautado de propaganda partidista difundida a través del tiempo pautado por el INE.

h) Condiciones socioeconómicas del infractor.

De la información que se aprecia en el Acuerdo INE/CG1051/2015²⁹ aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el dieciséis de diciembre de dos mil quince, se tiene que Movimiento Ciudadano recibe la cantidad de **\$305,183,896.23 (trescientos cinco millones ciento ochenta y tres mil ochocientos noventa y seis pesos 23/100 M.N.)** perteneciente al rubro financiamiento ordinario ministrado por el Instituto para el presente año.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

29 Consultable en la página: http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-16_1a/CGex201512-16_ap_11.pdf

i) Calificación de la falta

Atendiendo a las circunstancias antes señaladas, en el caso particular, se considera que Movimiento Ciudadano utilizó indebidamente su tiempo pautado para difundir propaganda en televisión, afectando el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata, que involucra una trascendencia relevante, lo que no puede considerarse como una afectación leve o menor; asimismo, se considera que no es factible jurídicamente calificarlo con una mayor gravedad, toda vez que no hay una conducta reiterada o sistemática, no es una falta reincidente, ni se advierte un lucro o beneficio económico de las partes involucradas.

Por lo anterior se concluye que la conducta se debe calificar como **grave ordinaria**.

• Individualización

Ahora bien, el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General establece el catálogo de sanciones susceptibles de imponer a los partidos políticos, entre ellas: la **amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente**; la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones de financiamiento público por el periodo que se determine, según la gravedad de la falta; la **interrupción** de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita dentro del tiempo asignado por el Instituto Nacional Electoral, y la **cancelación** de su registro como partido político, en los casos de conductas graves y reiteradas.

Por otro lado, es dable precisar que mediante reforma al párrafo primero, de la fracción VI, del Apartado A, del artículo 123 de la Constitución Federal³⁰, se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

30 Decreto publicado el veintisiete de enero en el Diario Oficial de la Federación.

Así, los artículos transitorios segundo y tercero del referido decreto, señalan que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor inicial diario será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, esto es \$73.04 pesos (setenta y tres pesos 04/100 M.N.).

Ahora bien, en virtud que la conducta atribuida a Movimiento Ciudadano se calificó como **grave ordinaria**, se

justifica la imposición de una **multa**, sanción que esta Sala Especializada estima resulta proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva de la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Al respecto, se descarta la imposición de amonestación pública prevista en la fracción I, del inciso a) de dicha disposición normativa, toda vez que la misma no resultaría proporcional a la gravedad de la infracción cometida, pues en todo caso dicha sanción resultaría aplicable si la falta se hubiera calificado con un grado de menor entidad; de ahí que se estime necesario establecer una sanción pecuniaria en la que se tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la normativa y se cumpla con la finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.³¹

31 Tesis XXVIII/2003, de rubro: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**

Dicho esto, para la imposición de la sanción pecuniaria, se deben respetar los límites establecidos en cuanto al monto mínimo y máximo, por lo que corresponde a esta Sala Especializada determinar cuál es el monto aplicable, atento a las circunstancias específicas del caso, esto es, se debe graduar la multa de conformidad a la circunstancias que rodean la conducta, especialmente dadas las particularidades esenciales de esta sentencia y la calificación de la gravedad de la conducta cometida.

Ahora bien, con la mera acreditación de la infracción procede la sanción mínima prevista en la ley, por lo que, en principio, es dable sancionar con multa de una Unidad de Medida y Actualización. Luego, una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias objetivas y subjetivas, que pueden constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto, se puede llegar al extremo máximo.

Así las cosas, para cumplir los parámetros de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, dado que la falta cometida en el presente asunto es grave ordinaria, además de que, no hay una conducta reincidente ni se advierte un lucro o beneficio económico de las partes involucradas, esta Sala Especializada considera, en uso del arbitrio individualizador conferido por el Legislador Federal, que dicho correctivo deberá ubicarse entre la mínima y la media del monto legalmente previsto, con una proximidad mayor al mínimo, dada las circunstancias particulares en que se presentó la situación ilícita.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

En este sentido, del artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II en relación a la reforma constitucional sobre la Unidad de Medida y Actualización se advierte que la multa a aplicarse puede ascender hasta un monto máximo de diez mil veces la Unidad UMA, por lo que se tiene como punto mínimo una *UMA* y como límite máximo diez mil veces la *UMA*, equivalentes a \$730,400.00 (setecientos treinta mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.).

Por lo anterior, dadas las particularidades del asunto, y atendiendo a las condiciones económicas del infractor previamente analizadas, esta Sala Especializada considera adecuado y proporcional imponer a Movimiento Ciudadano una **multa de mil (1000) veces la Unidad de Medida y Actualización, equivalente a \$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.)**, la cual se encuentra dentro del parámetro mínimo y medio que impone la ley, con una proximidad mayor al mínimo, dada las circunstancias particulares en que se presentó la situación ilícita.

Dicha cantidad no constituye una afectación a las actividades ordinarias del referido partido político, al resultar equivalente al 0.02% de su financiamiento anual para actividades ordinarias para el ejercicio dos mil dieciséis, permitiéndole continuar con sus actividades partidistas ordinarias.

Finalmente, esta Sala Especializada estima que la multa impuesta a la parte responsable resulta adecuada, pues sin ser excesiva ni ruinosa, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la Sala Superior en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción, aunado a que la multa tiene vinculación directa e inmediata con el tipo de conducta en análisis y es proporcional a la falta cometida, por lo que su imposición resulta eficaz para lograr el restablecimiento de los bienes jurídicos afectados con motivo de la conducta de Movimiento Ciudadano.

• Forma de pago de la sanción

A efecto del cumplimiento de la sanción impuesta, se vincula al INE en términos de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo séptimo y octavo de la Ley General, a efecto de que se descuenta a Movimiento Ciudadano la cantidad de la multa impuesta de su ministración mensual de actividades ordinarias correspondiente al mes siguiente en que quede firme esta sentencia.

Para una mayor publicidad de la sanción que se impone en la presente ejecutoria, deberá publicarse en su oportunidad, en la página de Internet de este órgano jurisdiccional, en el

apartado relativo al catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

SEXTA. REPARACIÓN DEL DAÑO

• Definición

La Constitución Federal establece en su artículo 1º la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos previstos en la propia Carta Magna, así como en los Tratados Internacionales en los que México sea parte.

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en su interpretación del artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que toda violación de derechos humanos requiere el deber de reparar adecuadamente. Asimismo, ha sostenido que ese artículo de la Convención “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”.³²

32 CIDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Vigilán Morales y otros) vs Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2011. Serie C, no. 77, párr. 62.

Sobre el particular, se toma como referencia la jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.

En ese sentido, ha definido a la reparación del daño en los siguientes términos:

“Las reparaciones, como el término lo indica, consistente en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como moral. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.”³³

33 Ibidem, párr. 63

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el derecho a una reparación integral es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria, el cual tiene por objetivo anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, es decir, su naturaleza atiende al daño ocasionado.³⁴

34 Véase tesis CXC/2012 de la Primera Sala de la SCJN de rubro: “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.”

Asimismo, también resulta aplicable la siguiente tesis:

“ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO".³⁵ (Se transcribe).

35 Tesis 1ª CCCXLII/2015 (10ª.) De la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, materia constitucional, pág. 949.

Lo cual, es aplicable a los partidos políticos en su carácter de entidades de interés público, cuya finalidad es: (i) promover la participación del pueblo en la vida democrática; (ii) contribuir a la integración de los órganos de representación política; y, (iii) hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladoras y legisladores federales y locales; máxime cuando la vulneración a los derechos de un tercero tiene lugar en los tiempos del Estado en televisión, que son utilizados por los partidos políticos como prerrogativas.

a. Tipos de reparación.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece dos planos de reparación: el material y el moral (o inmaterial). El primero "supone la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso sub judice..."³⁶ Uno de los aspectos que la Corte Interamericana siempre ha destacado es la conexión de la reparación con los derechos violados y los hechos del caso, por tanto, el nexo causal "representa un elemento fundamental para el litigio de las partes, ya sea en probar la necesidad de la medida, o en su caso, desvirtuar la casualidad de la misma".³⁷

36 CIDH, Caso Ricardo Canese vs Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias del 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 11, párrafo 201.

37 Calderón Gamboa, Jorge F., La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al caso mexicano, Instituto Konrad Adenauer y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013, p. 206.

Por su parte, en lo que toca al plano moral o inmaterial, la Corte ha establecido lo siguiente:

"El daño inmaterial puede comprender tanto en los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. No siendo posible asignar al daño inmaterial un precio equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de

*compensación y ello de dos maneras. En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad y el consuelo de sus deudos.*³⁸

38 CIDH, Caso Molina Theissen vs. Guatemala, Reparaciones y Costa. Sentencia del 3 de julio de 2004. Serie C, núm. 108, párr. 65

En relación con la reparación inmaterial, se ha desarrollado el daño al proyecto de vida, el cual implica “la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”³⁹. La forma de reparación en algunos casos se ha determinado en términos económicos y en otros casos ha implicado la obligación de facilitar a la víctima o grupo vulnerable los medios adecuados para retomar su proyecto y ejercer adecuadamente sus derechos, en la mejor forma posible.

39 CIDH, Caso Molina Theissen vs. Guatemala, Reparaciones y Costa. Sentencia del 3 de julio de 2004. Serie C, núm. 108, párr. 65

b. Medidas para su implementación

Una vez que se ha determinado el tipo de daño, procede a elegir las medidas para reparar de manera integral los daños en cada caso concreto. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado en su jurisprudencia seis medidas de reparación: 1) la restitución, 2) la rehabilitación, 3) satisfacción, 4) garantías de no repetición, 5) obligación de investigar los hechos, determinar los responsables y, dado el caso, sancionar, y 6) indemnización compensatoria.

Todos estas medidas han sido definidas en el ámbito universal por los Principios y directrices básicos sobre los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, redactados por la ONU, a través de la Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005, de la siguiente forma:

*Restitución*⁴⁰: esencialmente, pretende devolver a la víctima a la situación anterior de la violación. Incluye la dimensión material y la dimensión de derechos. Algunas de

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

estas medidas son: restablecimiento de la libertad, restitución de bienes y valores, reincorporación de la víctima a su cargo y pago de los salarios que dejó de percibir, recuperación de la identidad y restitución del vínculo familiar.

40 La primera sentencia de la CoIDH en la que se impuso una restitución fue: Caso Loayza Tamayo vs. Perú, op., cit., punto resolutivo tercero.

*Rehabilitación*⁴¹: se refiere a la reparación relativa a las afectaciones físicas, psíquicas o morales que puedan ser objeto de atención médica o psicológica.

41 La rehabilitación fue ordenada por vez primera en el Caso Barrios Altos vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C., no. 87, punto resolutivo tercero.

*Satisfacción*⁴²: Esta medida tiene por finalidad reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reintegrar su vida o memoria. Algunas de estas medidas son: publicación o difusión de la sentencia, acto público de reconocimiento de la responsabilidad, medidas en conmemoración de las víctimas, hechos o derechos y medidas socioeconómicas de reparación colectiva.

42 Uno de los casos donde la CoIDH ha impuesto el deber de satisfacción es el de "Niños de la Calle", (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala, op., cit., párrf., 84.

Los daños de carácter colectivo y social se refieren a violaciones de derechos humanos que repercuten en un grupo de personas específico. Más que afectar a un individuo particular, afectan al grupo en cuanto tal.⁴³

43 Vid., Caso Aloeboetoe y otros v. Surinam. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C, no 15.

*Garantías de no repetición*⁴⁴: como su nombre lo indica, tienen como objetivo principal la no repetición de los hechos que ocasionaron la violación, los cuales pueden incluir capacitaciones, reformas legislativas, adopción de medidas de derecho interno, etc.

44 La CIDH ha explicado los alcances de esta medida en el Caso Pacheco Teruel v H. Pacheco Teruel v Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C, no 241, párr. 96.

*Obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar*⁴⁵: es una obligación de garantía que surge del derecho sustantivo, y se refiere al acceso a la justicia de las víctimas y familiares de una violación con impunidad prolongada.

45 Esta medida se estudia a fondo, entre otros, en el Caso de la Masacre de la Rochela v. Colombia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, no 163, párr. 287-89.

*Indemnización compensatoria*⁴⁶: se refiere a la valoración de daños materiales, así como a daños inmateriales, para determinar un monto justo que atienda un daño específico.

46 Vid., CIDH, Caso Contreras y otros v. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C, no 232, párr. 253.

Sin embargo, en cada caso debe analizarse que medidas reparadoras son aplicables pues tratándose de intereses difusos respecto de un sector de la población, debe cesar de inmediato la violación a efecto de privilegiar el ejercicio pleno de los derechos y generar condiciones eficaces para la no repetición.

• Reparación del daño en el caso particular

a. Tipo de daño

En su escrito del 9 de mayo, la ciudadana denunciante ratifica que la imagen que aparece en el promocional es de su persona, imagen que reitera se obtuvo sin su autorización y solicita a esta autoridad jurisdiccional “se limpie su imagen ante la ciudadanía al haberla perjudicado bastante ante todo el mundo”.

Como se puede advertir, Ma. Graciela Vázquez Zapata solicita expresamente que se limpie su imagen ante la ciudadanía, al considerar que su aparición en los spots denunciados sin su consentimiento, le causó una afectación o perjuicio, de ahí que se estime que el daño causado a la ciudadana referida es de naturaleza inmaterial.

Ahora bien, en relación con la reparación del daño, la propia ciudadana proporciona elementos para determinar lo que considera la podría desagraciar, por lo que siendo que la reparación del daño puede implicar una satisfacción inmaterial, esta autoridad jurisdiccional estima que en el presente caso procede facilitar a la ciudadana afectada los medios adecuados para retomar su libertad de afiliación política y ejercer adecuadamente sus derechos en la mejor forma posible.

b. Medidas para reparar el daño causado

Una vez que se ha determinado el tipo de daño, procede a elegir las medidas para reparar de manera integral los daños en el caso concreto.

Se considera que las medidas adecuadas que Movimiento Ciudadano tiene que implementar para efecto de reparar el daño causado a la ciudadana afectada, son las siguientes:

- *Satisfacción:* Con la finalidad de reintegrar los derechos afectados de la ciudadana, se publicará con cargo a Movimiento Ciudadano, una disculpa pública a su favor y una síntesis de la presente sentencia, en los términos que más adelante se especifican.

En este sentido, las medidas específicas que esta Sala Especializada estima se deben implementar para reparar el daño ocasionado a Ma. Graciela Vázquez Zapata, son las siguientes:

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

- Movimiento Ciudadano, previo a la elección, deberá expresar una disculpa pública a la afectada, en el periódico de mayor circulación en el Estado de Tamaulipas, para tal efecto, deberá publicarse una inserción con tamaño de un cuarto de plana, por un periodo de tres días, cuyo costo asumirá Movimiento Ciudadano directamente con el medio impreso referido.
- Se ordena a la Secretaría General de esta Sala Especializada, realice una cédula que contendrá un extracto de la presente sentencia, para que, previo a la elección, se fije por siete días en todas las oficinas del Instituto Electoral de Tamaulipas.
- Asimismo, Movimiento Ciudadano deberá publicar dicha cédula en su página de internet por un periodo de 7 días, en la página inicial, en un lugar visible y preponderante.
- Finalmente se le conmina a Movimiento Ciudadano garantice la no repetición de los actos que originaron la violación ocasionada a la ciudadana quejosa, absteniéndose de incluir la imagen de ciudadanos en su propaganda, sin contar con su autorización.

En razón de lo anterior se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acredita la existencia de la infracción consistente en uso indebido de la pauta por parte del partido Movimiento Ciudadano, en términos de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se impone a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en una multa equivalente a **\$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.)**.

TERCERO. Se determina la procedencia de la reparación del daño ocasionado a la parte afectada, en términos de la presente ejecutoria.

CUARTO. No se acredita la infracción relativa a la calumnia por parte de Movimiento Ciudadano, en los términos de la presente sentencia.

QUINTO. Publíquese la presente sentencia en la página de internet de esta Sala Especializada y en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

[...]

II. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. Disconformes con la resolución precisada en el apartado siete (7) del resultando que antecede, el veinticuatro

de mayo de dos mil dieciséis, respectivamente, los partidos políticos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, por conducto de sus respectivos representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentaron sendos escritos de demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada de este Tribunal.

III. Remisión de expedientes. El veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional responsable remitió, mediante oficios TEPJF-SRE-SGA-458/2016 y TEPJF-SRE-SGA-460/2016, recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, los aludidos escritos de impugnación, con sus anexos.

IV. Registro y turno a Ponencia. Por proveídos de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-REP-96/2016 y SUP-REP-97/2016**, con motivo de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador mencionados en el resultado segundo (II) que antecede. En la misma fecha, los expedientes fueron turnados a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación. Por autos de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador que motivaron

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

la integración de los expedientes **SUP-REP-96/2016 y SUP-REP-97/2016**.

VI. Admisión. Por acuerdos de dos y tres de junio de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor admitió las demandas de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador promovido por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, radicados en los expedientes antes citados.

VII. Cierre de instrucción. Por proveídos de siete de junio de dos mil dieciséis, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual los recursos de revisión quedaron en estado de resolución, motivo por el que se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en lo previsto por los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral porque se trata de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador promovidos para controvertir una resolución emitida por la Sala Regional

Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, que motivaron la integración de los expedientes al rubro identificados, se advierte lo siguiente:

1. Acto impugnado. En los dos escritos los recurrentes controvierten el mismo acto, esto es, la resolución dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, el veinte de mayo del año en que se actúa, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-45/2016.

2. Autoridad responsable. Los recurrentes, en cada una de las demandas de los medios de impugnación identificados en el preámbulo de esta sentencia, señalan como autoridad responsable a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

En ese contexto, es evidente que si existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable, resulta inconcuso que hay conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los dos medios de impugnación al rubro indicados, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente conforme a Derecho es decretar la acumulación del recurso de revisión del

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-97/2016** al diverso recurso identificado con la clave de expediente **SUP-REP-96/2016**, por ser éste el que se integró primero, en la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del recurso acumulado.

TERCERO. Conceptos de agravios. El partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano hace valer los siguientes conceptos de agravio:

[...]

AGRAVIOS

PRIMERO

La Autoridad Responsable, al emitir la resolución del expediente SRE-PSC-45/2016, de fecha veinte de mayo del año en curso

RESUELVE:

PRIMERO. *Se acredita la existencia de la infracción consistente en uso indebido de la pauta por parte del partido Movimiento Ciudadano, en términos de la presente ejecutoria.*

SEGUNDO. *Se impone a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en una multa equivalente a \$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.).*

TERCERO.- *Se determina la procedencia de la reparación del daño ocasionado a la parte afectada, en términos de la presente ejecutoria*

La inexacta determinación hecha por la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al determinar que se acredita la existencia de la infracción consistente en el uso indebido de la pauta por parte del partido que represento es incongruente, excesiva y la inexacta, la

aplicación por parte de la Autoridad Responsable en sus puntos resolutive vulnerando con ello los principios rectores de la materia electoral.

En primer lugar el uso de la pauta de televisión es apegado a la normativa electoral en cuanto a la transmisión de los promocionales del partido que represento, toda vez que quedó, demostrado y calificado que no está acreditada la infracción de "calumnia", tal y como se indica en el punto resolutive cuarto, por lo que los promocionales denunciados se encuentran apegados a derecho, no se transgrede el derecho a terceros ni mucho menos se viola lo establecido en el artículo 6 Constitucional, como lo indica la Autoridad Responsable.

Ya que al momento de transmitirse la imagen de la C. MARIA GRACIELA VAZQUEZ ZAPATA, no se oye una frase ofensiva o alusiva a su persona por el contrario al ensalzar su imagen, es para dar a conocer el concepto de modo honesto de vivir que ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con ello la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa.

Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente, en ese orden de ideas, un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, por lo que en ningún momento fue gravada con el fin de afectar su entorno.

No existe la violación a sus derechos como Tercero, ya que en los segundos en que aparece su imagen no existe calumnia y se muestra una mexicana libre.

Considerando los hechos denunciados en donde supuestamente fue utilizada indebidamente su imagen, sin su consentimiento, además de que aduce contiene expresiones que la calumnian y pide se limpie su imagen ante la ciudadanía al haberla perjudicado bastante ante todo el mundo, quedo acreditado que su imagen en ningún momento existe calumnia, no existe expresiones que la ofendan, su imagen nunca fue manchada o fue ofendida, así mismo ante la ciudadanía nunca fue perjudicial el momento en que se ve su imagen ni mucho menos existe un daño ante todo el mundo, como lo indica la Autoridad responsable al indicar y calificar la inexistencia de la calumnia.

Efectivamente en los promocionales aparece una mujer de origen mexicana, sin saber a ciencia cierta si es la ciudadana que presenta la queja, la imagen no es ofensiva dura solo dos segundos, no ha sido objeto de burla ni mucho menos de ofensa para la ciudadana.

Los promocionales transmitidos en ningún momento se refiere que los ciudadanos que aparecen se encuentren o sean afiliados o simpatizantes de Movimiento Ciudadano, la Autoridad Responsable va más allá de su análisis de caso en concreto al describir los promocionales ya que en solo dos segundos que dura la trasmisión de la imagen de la Ciudadana

María Graciela Vázquez Zapata, no se da el mensaje completo de la pauta de televisión al partido que represento.

Para apreciar la responsabilidad se debe analizar el contexto en que se presentan los hechos denunciados, una conducta de afectación y en estos casos deben ser analizados en un contexto amplio y no de manera aislada, por lo que al **existir incongruencia en la resolución** es aplicable la siguiente jurisprudencia.

**Jesús Ortega Martínez y Alfonso Ramírez Cuellar
Vs.
Comisión Nacional de Garantías del Partido de la
Revolución Democrática
Jurisprudencia
CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE
CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.- (Se transcribe)**

SEGUNDO

Lo constituye la multa excesiva interpuesta a Movimiento Ciudadano toda vez que las agravantes indicadas por la Autoridad Responsable en su punto resolutivo **SEGUNDO**. Se impone a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en una multa equivalente a \$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.), puesto que se realiza una inadecuada valoración de las pruebas existentes en el expediente principal, para sancionar con el monto de mil días con la Unidad de Medida, ya que de la clasificación de la gravedad de la falta fue clasificada como grave ordinaria.

La toma abierta en un lugar público, es decir, un levantamiento de una imagen incidental sin que su operación formara parte central del promocional, como parte de los protagonistas, como parte del mensaje, se trata de manifestaciones genéricas empleadas para establecer un promocional, sin que se advierta alusión directa o se mencione el nombre de la quejosa, ya que esas manifestaciones no van dirigidas a su persona de manera directa o indirecta, nunca se presente la imagen o nombre de la ciudadana quejosa en asociación con la impugnación de hechos o delitos falsos que se atribuyen, nunca se le imputan a

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

alguien en particular, por lo que a pesar de que ella misma aduce pertenecer a uno de los partidos a los que se dirige la crítica, no existe un vínculo entre las expresiones emitidas y su persona.

No se advierte que se haga una imputación directa o indirecta hacia su persona, sino como ya se indicó, que constituyen una postura crítica hacia otros partidos, no se transgredió el derecho a la imagen y libertad de afiliación de la C. María Graciela Vázquez Zapata, ya que nunca se dijo su nombre en los spots denunciados, por lo que no se vulneran sus derechos constituidos en el artículo 6 Constitucional, referente a los derechos de terceros, si bien es cierto aparece la imagen de la ciudadana en el spot por el espacio de dos segundos, no es elemento suficiente para clasificar como grave ordinaria la falta.

De la clasificación de la falta no existe reincidencia por parte del partido que represento, no se acredita un beneficio económico cuantificable a favor del partido, no existe una conducta reiterada o sistemática, ni se advierte un lucro o beneficio económico de las partes involucradas.

Por lo que no se violentó el derecho de imagen y la libertad de afiliación de la ciudadana que interpuso la queja, pues como se ha mencionado, si bien es cierto aparece una mujer mexicana en el promocional denunciado, nunca fue con la finalidad de ofenderla, acción que no sucede en el presente caso, no se hace comentario al momento de aparecer la imagen ni afinidad política hacia algún partido político, por lo que es excesiva la multa interpuesta por la Autoridad Responsable.

En cuanto a las medidas específicas que la Sala Especializada estimo implementar para reparar el daño ocasionado a Ma. Graciela Vázquez Zapata, consistente en:

- *Movimiento Ciudadano, previo a la elección, deberá expresar una disculpa pública a la afectada, en el periódico de mayor circulación en el Estado de Tamaulipas, para tal efecto, deberá publicarse una inserción con tamaño*

de un cuarto de plana, por un periodo de tres días, cuyo costo asumirá Movimiento Ciudadano directamente con el medio impreso referido.

- *Se ordena a la Secretaría General de esta Sala Especializada, realice una cédula que contendrá un extracto de la presente sentencia, para que, previo a la elección, se fije por siete días en todas las oficinas del Instituto Electoral de Tamaulipas.*
- *Asimismo, Movimiento Ciudadano deberá publicar dicha cédula en su página de internet por un periodo de 7 días, en la página inicial, en un lugar visible y preponderante.*
- *Finalmente se le conmina a Movimiento Ciudadano garantice la no repetición de los actos que originaron la violación ocasionada a la ciudadana quejosa, absteniéndose de incluir la imagen de ciudadanos en su propaganda, sin contar con su autorización.*

Considero que es una sanción indebida y que la misma no se encuentra fundada en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ni en ningún otro ordenamiento en materia electoral y mucho menos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con ello violando lo preceptuado en el artículo 22, primer párrafo de nuestra Carta Magna que establece:

“Artículo 22

Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva la confiscación de los bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá de ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

...”

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

Por lo tanto, la autoridad responsable al emitir una resolución por medio del cual penaliza a Movimiento Ciudadano con una sanción que es inusitada y que la misma resulta trascendental no solamente para este instituto político, sino para todos los partidos políticos e incluso para las autoridades electorales, ya que todos ocupamos espacios de televisión por medio del cual se pretenden dar diversos mensajes y que en muchos de los promocionales se encuentran desarrollados en espacios de carácter público, que se realizan tomas abiertas en un contexto general y no en una particularidad como es el caso que nos ocupa, como se encuentra asentado en el expediente que nos ocupa, en todo momento, hemos señalado que se trató de una toma incidental, realizada en una vía pública, el atender una sanción de esta índole es el extremo de la implementación del sistema de justicia en materia electoral y puede constituir de forma indebida un mecanismo para que todos los ciudadanos que crean que su imagen se está utilizando sin su consentimiento en algún promocional del Instituto Nacional Electoral, de los partidos políticos y también del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin que necesariamente se compruebe que es la misma persona, pueda solicitar una indemnización que seguramente ira más allá de una disculpa pública, inclusive llegando el riesgo a que soliciten una indemnización de carácter pecuniario, por lo que con lo que ahora pretende la Sala Especializada, por parte de los partidos y/o las propias autoridades, resulta ser a todas luces una sanción desproporcional y fuera de sentido común.

Esta sanción sin duda traspasa el derecho de Movimiento Ciudadano, constituye un antecedente en contra de los partidos políticos y autoridades en la materia como he señalado, por lo tanto, se constituye un asunto de interés general y público que esa Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede ni debe pasar por alto.

Si bien es cierto que los promocionales de los partidos políticos se encuentran dentro del tiempo que corresponde al Estado

también lo es que el contenido de los promocionales se encuentran amparados y que los partidos políticos cuentan con libertad de contenido y en su caso si una tercera persona como el caso que nos ocupa considera que se le vulnera por la utilización de su imagen en uno de los promocionales sin su consentimiento, consideramos que esta no es la vía para que se imponga la reparación de algún daño, ya que existen las vías legales como lo es la civil en donde existe las sanciones relativas al caso y no como en materia electoral que no contempla dicha conducta y mucho menos la sanción que se debería de aplicar en caso de una violación a la misma.

En otras palabras, la Autoridad Responsable, está obligada a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto o manifestación realizada por alguna de las partes, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión sancionable, pues sólo con ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar.

Sobre el particular, es aplicable el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los siguientes criterios jurisprudenciales:

Partido Revolucionario Institucional

Vs.

Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México

Jurisprudencia 12/2001.

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. (Se transcribe)

Organización Política Partido de la Sociedad-Nacionalista

Vs.

Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

Jurisprudencia 43/2002

PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.- (Se transcribe)

TERCERO

Del análisis a la resolución notificada a esta representación jamás se encuentra la debida fundamentación ni motivación,

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

para decretar en su resolutivo: **SEGUNDO.** *Se impone a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en una multa equivalente a \$73, 040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.).*

Como se aprecia, la autoridad responsable determino que la conducta desplegada por mi representada debía considerarse como "grave" y en base a esta determinar la cuantía de la sanción, resultando ilógico que al momento de graduarla como grave, la sanción económica siga persistiendo considerando la de mil días de la unidad de medida, cuando dicho monto es excesivo al determinar que la conducta derivada debía calificarse como "grave ordinaria" y por ende eso era meritorio de aplicar los mismos quinientos días de más a la sanción impuesta.

La autoridad debió de considerar las circunstancias que rodean la imagen denunciada por la actora, es decir, debió de considerar que en la toma y transmisión de la imagen no existió dolo, que se trató de una toma incidental, por lo tanto al no existir una intención de dañar a ninguna persona debió la autoridad de considerar las atenuantes del caso, toda vez que cada conducta cuenta con sus propios elementos y diferencias entre sí.

En ese contexto, la calificación de las faltas por parte de la Autoridad Responsable debe comprender el examen de diversos aspectos inherentes a la comisión de la conducta que se estima infractora del marco normativo para, de ser el caso, determinar las sanciones que sean procedentes y su respectiva individualización; con la previa indicación de los preceptos aplicables en cada uno y los elementos formales y materiales que se tomarán en cuenta para ese efecto.

En ese sentido, es posible advertir que la sanción a aplicar debe establecerse en función de la magnitud de la infracción administrativa electoral y el grado de responsabilidad del partido político, con el objeto de que aquélla sea proporcional con estos elementos.

Es por ello y de conformidad con la sentencia aludida anteriormente, que al no encontrarse elementos que permitan determinar que el Partido Movimiento Ciudadano incurrió en una falta grave, la autoridad responsable está obligada a emitir una nueva resolución en la cual procediera al análisis de las circunstancias objetivas y subjetivas para efecto de graduar la gravedad de las conductas e individualizar la sanción correspondiente a las conductas infractoras en las que incurrió mi representado y, en su caso, fundara y motivara debidamente las mismas, en los términos precisados en la sentencia, es decir, sin tomar en cuenta la agravante de la gravedad como elemento para individualizar la sanción.

Bajo esta premisa, en el caso que nos ocupa y ante la inexistencia de la gravedad en el desplegado de la conducta analizada, es errado concluir, que la falta se deba sancionar con Mil días de salario mínimo o la unidad de cuenta, así como a la reparación del daño ya que la misma se debió calificar en todo caso, como leve y con esa calificativa imponer la sanción que conforme a derecho corresponda.

De lo contrario se estaría en presencia de una franca violación a los principios de legalidad y certeza jurídica que tienen obligación las autoridades electorales de observar en su actuación.

Sin embargo, dicha calificación de las agravantes o atenuantes de una conducta no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, es decir, debe contener los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya que haya realizado o tipificado la conducta o circunstancia que merezca ser agravada o atenuada.

Puesto que, el perjuicio o beneficio que se otorgue por la autoridad responsable, en la determinación y en su caso, la aplicación de una sanción, exclusivamente le concierne a quien la haya generado, porque conforme a la doctrina, las conductas agravantes son una serie de circunstancias modificativas que

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

determinan una mayor gravedad de la culpabilidad, ya que ponen de manifiesto un riesgo mayor del sujeto o ente que las ejecuta.

Por ello, las agravantes se pueden clasificar en objetivas y subjetivas, siendo las primeras, es decir las objetivas, las que denotan peligrosidad del hecho, bien sea, por la facilidad de comisión en atención a los medios, sujetos, circunstancias o, por la especial facilidad para resultar impune; y las segundas, esto es las subjetivas, las que incluyen la premeditación o la reincidencia, mismas que revelan una actitud aún más reprobable en el ejecutante; por su parte, las conductas atenuantes son igualmente circunstancias modificativas de la responsabilidad, que son definidas necesariamente por el efecto sobre la determinación de la sanción, puesto que son aquellas que inciden en el grado en que finalmente se impondrá dicha sanción, y que lo hacen en sentido reductor o atenuatorio de la misma.

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable, para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

Por todo lo anterior, la resolución que hoy se combate agravia a mi representado en virtud de que la autoridad responsable no realizó una correcta graduación, análisis, fundamentación y motivación para determinar el grado de la falta cometida y el monto de la sanción que le corresponda al infractor. Siguiendo aplicable la siguiente jurisprudencia:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.- (Se transcribe)

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLECEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD.- (Se transcribe)

CUARTO

Lo establecido en los puntos resolutivos:

PRIMERO. Se acredita la existencia de la infracción consistente en uso indebido de la pauta por parte del partido Movimiento Ciudadano, en términos de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se impone a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en una multa equivalente a \$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.).

TERCERO.- Se determina la procedencia de la reparación del daño ocasionado a la parte afectada, en términos de la presente ejecutoria

Respecto a este agravio, es de considerarse que las circunstancias apuntadas son insuficientes para llevar a la sanción que corresponde imponer, al monto establecido, así como la reparación del daño, por la autoridad responsable, toda vez que en la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de **una infracción que se encuadre, en primer término, en alguno de los supuestos establecidos por la normatividad**, lo cual origina que el infractor se haga acreedor a que por lo menos se le imponga el mínimo de la sanción procedente, sin que en modo alguno se coloque, como indebidamente lo consideró la autoridad responsable, en el punto superior al mínimo; ya que

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, se pueden constituir en fuerzas de gravitación o polos de atracción que muevan la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor grado, que en extremo podrá llegar al máximo.

Todo lo anterior pone en evidencia que la sanción no se individualizó adecuadamente, y esto conduce a decretar su modificación, para lo cual, debe tenerse presente.

Sirve como sustento de lo anterior, la siguiente tesis emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.- (Se transcribe)

Es evidente entonces, la ilegal e infundada sanción económica que pretende imponer la autoridad responsable a mi representado, pues la calificación de la falta es equívoca, por lo que el monto de la multa no corresponde con la realidad de la falta cometida.

Sirve de referente la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, que se reproduce a continuación:

“SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS. LA AUTORIDAD DEBE DETERMINAR CON EXACTITUD LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, CUANDO LA LEGISLACIÓN ESTABLEZCA UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO PARA TAL EFECTO.

Tratándose del ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad electoral del Distrito Federal en materia de faltas administrativas, para determinar la gravedad de la infracción e individualizar su sanción, dicha autoridad debe valorar no sólo las circunstancias en que aquélla se cometió, sino todos los datos que la agraven o atenúen, tales como el ánimo con que se condujo, la realización individual o colectiva del hecho a sancionar, el alcance de afectación de la infracción, la mayor o menor facilidad para cumplir con la norma transgredida, la reincidencia, entre otras; de modo tal, que ello permita establecer con exactitud la sanción a imponer entre los parámetros que como mínimo y máximo establezca la ley, como acontece

en el caso del artículo 276, inciso b), del Código Electoral del Distrito Federal, que prevé multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; de manera que no se ajusta a derecho, por falta de motivación, la resolución que arbitrariamente imponga una sanción que no cumpla con los requisitos señalados.

[...]

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, en su escrito de impugnación, expresa los conceptos de agravio que se transcriben a continuación:

[...]

A G R A V I O S

Fuente de agravio.- Lo es la suplantación de los tribunales civiles competentes para conocer de las demandas en materia de derecho a la propia imagen, lo que es contrario a los principios rectores de la función electoral, particularmente el de legalidad, objetividad y certeza, así como del principio de reserva de ley.

Preceptos jurídicos violados.- Se violan por inobservancia o indebida interpretación los artículos 1º, 6; 7; 14; 16; 41 base III y 99 párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 192 y 195 fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 247; 443, párrafo 1, inciso a) y n); 470, párrafo 1, inciso b), 476 y 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25 de la Ley General de Partidos.

Concepto de agravio.- La resolución que se impugna atenta en contra del derecho fundamental de difundir por cualquier medio ideas, opiniones e información al impedir la difusión de un mensaje so pretexto de violación al derecho de imagen de una persona, es decir, asumiendo competencia en un asunto de competencia de la jurisdicción civil y no electoral.

Si bien en un análisis preliminar esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-56/2016, consideró el hecho de que la conducta denunciada se haya difundido a través de los tiempos en televisión, que como prerrogativa constitucional, tiene acceso un partido político durante los procesos electorales, hace procedente la competencia de la autoridad electoral, carece de sustento, lo que debe ser corregido en la resolución de fondo.

En efecto, el hecho de que un partido pueda incurrir en responsabilidades distintas a la materia electoral en la difusión de mensajes radiodifundidos no trunca su naturaleza como indebidamente lo estima la responsable, en todo caso se trata de procedimientos autónomos por lo que la autoridad electoral

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

no puede asumir competencia en asuntos de índole civil como es el reclamo a de violación al derecho de la propia imagen.

Resulta equivocada por carecer del debido sustento la consideración en el sentido de que el hecho de que la conducta denunciada se haya difundido a través de los tiempos en televisión, que como prerrogativa constitucional, tiene acceso un partido político durante los procesos electorales, hace procedente la competencia de la autoridad electoral, puesto que si bien el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión se toma de los tiempos del Estado, una vez que los mismos han sido asignados pertenecen a los partidos políticos, los que son responsables de su uso y conforme a la prohibición de censura, su contenido sólo puede ser objeto de responsabilidades ulteriores, sean estas electorales o civiles, por lo que ante posibles responsabilidades, son los tribunales por competencia de materia los que conforme al principio de reserva legal conocen de las quejas o demandas.

Es por ello que tal interpretación es contraria al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 y 16 de los de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que la citada convención establece precisamente la garantía judicial de juzgamiento por autoridad competente:

Artículo 8. Garantías Judiciales

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.***

Al respecto, es de explorado derecho que la protección del derecho a la propia imagen es una cuestión de competencia civil, como se desprende del criterio de interpretación siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2003638

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: la. CLIX/2013 (10a.)

Página: 555

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA, EL HONOR Y LA PROPIA IMAGEN EN EL DISTRITO FEDERAL NO VULNERA LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA GRADACIÓN DE LOS MEDIOS DE

EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD. El título quinto de la ley en comento cumple cabalmente con la doctrina de esta Suprema Corte sobre la gradación de los medios de exigencia de responsabilidad. En este sentido, los artículos 39 y 41 contemplan distintas medidas para reparar el daño causado por el ejercicio ilegítimo de la libertad de expresión, que consisten en la publicación de la sentencia condenatoria a costa del demandado o, en su defecto, a través de una indemnización. El propio artículo 41 establece una serie de criterios que deberán ser tomados en cuenta al momento de fijar la indemnización, los cuales permiten precisamente graduar la responsabilidad de la persona en función de las circunstancias concretas en las que se realizó la expresión. Esos criterios incluyen “la mayor o menor divulgación que el acto ilícito hubiere tenido, las condiciones personales de la víctima y las demás circunstancias del caso”. En este orden de ideas, el segundo párrafo del artículo 41 establece la posibilidad de atenuar la medida reparatoria al permitir al juez “disminuir hasta en un setenta por ciento la cantidad máxima establecida en el presente artículo” en los casos en que los sujetos afectados por las expresiones sean servidores públicos. Y por otro lado, el artículo 43 hace posible aumentar el monto de la reparación en casos de reincidencia durante el plazo de un año, al dar la posibilidad al juez de “imponer hasta en una mitad más del monto máximo por indemnización”. Finalmente, hay que destacar que también se prohíben algunas consecuencias que desde la perspectiva del legislador podrían considerarse desproporcionadas. En esta línea, el artículo 40 establece que “[e]n ningún caso, las sanciones derivadas del daño al patrimonio moral serán privativas de la libertad de las personas”. Mientras que el propio artículo 41 estipula que “en ningún caso el monto por indemnización deberá exceder de trescientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”. Así, las consideraciones anteriores muestran que la ley no viola la doctrina constitucional de esta Suprema Corte sobre la gradación de medios de exigencia de responsabilidad.

Amparo directo 3/2011. Lidia María Cacho Ribeiro y otro. 30 de enero de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Barcena Zubieta.

Época: Décima Época

Registro: 2003643

Instancia: Primera Sala

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CXXXVIII/2013 (10a.)

Página: 558

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. “MALICIA EFECTIVA” COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EXPRESIONES NO PROTEGIDAS POR AQUEL DERECHO.

La “malicia efectiva” es el criterio subjetivo de imputación que esta Suprema Corte ha adoptado para resolver los casos de responsabilidad civil por ejercicio de la libertad de expresión. Esto significa que para poder condenar civilmente a una persona en este tipo de asuntos, debe verificarse la existencia de todos los

elementos que tienen que estar presentes en cualquier esquema de responsabilidad civil extracontractual que no sea de naturaleza objetiva: (i) la ilicitud de la conducta (vulneración del derecho a la vida privada); (ii) el criterio subjetivo de imputación (dolo o negligencia); (iii) la existencia de un daño (afectación al patrimonio moral de la persona); y (iv) una relación de causalidad entre la conducta ilícita y el resultado dañoso. Así, con independencia de que el artículo 36 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, no contemple entre sus fracciones a la “malicia efectiva”, es evidente que la actualización del criterio subjetivo de imputación, ya sea dolo o negligencia (dependiendo de quién sea la persona afectada y el derecho que esté en juego), es un presupuesto indispensable para poder adscribir responsabilidad civil a una persona por la emisión de una expresión no cubierta por la libertad de información.

Amparo directo 3/2011. Lidia María Cacho Ribeiro y otro. 30 de enero de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Barcena Zubieta.

De lo anterior, asimismo se colige que las posibles violaciones a la imagen propia constituye un asunto de responsabilidad civil y además que en la ponderación de derechos, sólo puede restringirse el derecho de libertad de expresión conforme al principio y doctrina de “real malicia”, lo que no se verifica en el asunto que nos ocupa, asimismo se colige que las medidas para reparar el daño causado por el ejercicio ilegítimo de la

libertad de expresión, son competencia de los jueces civiles por lo que compete sólo a los mismos determinar y aplicar las mismas.

Asimismo es de señalar que las determinaciones de la responsable en el sentido de que por un aparte de que se acredita la existencia de la infracción consistente en uso indebido de la pauta por parte del Partido Movimiento Ciudadano, en términos de la presente ejecutoria y por otra que no se acredita la infracción relativa a la calumnia por parte de Movimiento Ciudadano, en los términos de la presente sentencia, resultan contrarias a los principios de legalidad, congruencia, certeza y objetividad puesto que para determinar que la existencia de la infracción consistente en uso indebido de la pauta, es indispensable que exista infracción a alguna norma o disposición que regula el uso de la prerrogativa de los partidos políticos en la radio y la televisión, lo cual no ocurre en el asunto que nos ocupa.

El concepto *uso indebido de la pauta*, necesariamente debe estar vinculado a la infracción a las reglas de uso de tal prerrogativa lo que no ocurre en el caso particular, por lo que la responsable utiliza tal término de manera dogmática sin vincularlo a disposición alguna que regula el uso del tiempo en la radio y la televisión, siendo que la única restricción referente a la prohibición de calumnia, la propia responsable determina que no se actualiza en el caso concreto, lo que evidencia una falta de congruencia en la resolución que se impugna, puesto que al no verificarse infracción electoral alguna, entre ellas la calumnia, no existe sustento alguno para imponer *reparación del daño*, puesto que no se verifica ningún tipo de responsabilidad electoral.

Es así que resulta aplicable el criterio de interpretación que se cita a continuación:

Jesús Ortega Martínez y Alfonso Ramírez Cuellar

Vs.

Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática

Jurisprudencia

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.-

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Cuarta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2642/2008 y acumulado.—Actores: Jesús Ortega Martínez y Alfonso Ramírez Cuellar.—Órgano Partidista Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática.—12 de noviembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Alejandro David Avante Juárez, Sergio Dávila Calderón y Genaro Escobar Ambriz.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-17/2009. —Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.—17 de abril de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera. Secretario: Julio César Cruz Ricárdez

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-466/2009. —Actor: Filemón Navarro Aguilar.—Órgano Partidista Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática.—13 de mayo de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Jorge Julián Rosales Blanca.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

Es así que la responsable se extralimita en sus funciones y alcance de sus resoluciones, en razón de que la restricción al derecho previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la posible afectación de derechos de terceros, sólo es competencia de la autoridad electoral de manera exclusiva en lo que se refiere a la calumnia, por lo que está impedida la responsable para asumir competencia en materia de

responsabilidad civil, la cual esta reservada a los tribunales con tal especialidad.

Es así que el motivo de controversia que consiste en falta de consentimiento para uso de imagen de la quejosa, al no involucrar la figura de calumnia como lo determina la responsable, resulta inexistente infracción electoral alguna, por lo que en todo caso, la responsable debió constreñirse a dejar a salvo el derecho de la ciudadana quejosa para que hiciera valer las acciones de responsabilidad civil que conlleva el derecho a la imagen propia.

Por tanto resulta infundada la consideración de la responsable en el sentido de que cualquier persona está legitimada para promover un procedimiento especial sancionador cuando estime violados sus derechos de la personalidad como resultado de un supuesto ejercicio indebido o excesivo de la libertad de expresión por parte de un actor electoral, puesto que tal situación se constriñe en la competencia de la autoridad electoral al concepto electoral de calumnia, sin que legalmente sea posible asumir competencia en casos diversos como de manera equivocada lo interpreta la responsable, respecto de lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que si bien establece que los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o de la Constitución Federal, ello no conlleva a que la autoridad electoral asuma competencia para conocer de cualquier tipo de responsabilidad, como en este caso es de naturaleza civil, puesto que de una interpretación gramatical, sistemática y funcional, se colige que sólo corresponde a la autoridad conocer de la responsabilidad electoral referida a la calumnia electoral, en tanto que la responsabilidad civil, penal o de otra índole corresponde a las jueces competentes en razón de materia.

Es así que los artículos 443, párrafo 1, inciso a) y n); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25 de la Ley General de Partidos, sólo puede entenderse de acuerdo al concepto de calumnia y no de responsabilidades distintas a las de naturaleza electoral, por lo que resulta deficiente la fundamentación y motivación de la responsable.

Es infundada la determinación de la responsable en el sentido de que se acredita la existencia de la infracción consistente en el uso indebido de la pauta por parte del partido que represento es incongruente, excesiva y la inexacta, la aplicación por parte de la Autoridad Responsable en sus puntos resolutivos vulnerando con ello los principios rectores de la materia electoral.

No se verifica uso indebido de la pauta de televisión toda vez que quedó, demostrado y calificado que no está acreditada la infracción de "calumnia", tal y como se indica en el punto resolutivo cuarto, por lo que los promocionales denunciados se encuentran apegados a derecho, no se transgrede el derecho a terceros en el ámbito de competencia de la autoridad electoral, por lo que ante alguna eventual responsabilidad civil por

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

presunta violación a lo establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran a salvo sus derechos para que la C. MARÍA GRACIELA VÁZQUEZ ZAPATA acuda a los tribunales civiles competentes.

Siendo que como lo indica la autoridad responsable, al transmitirse la imagen de la citada ciudadana no se oye una frase ofensiva o alusiva a su persona, es decir no existe calumnia electoral y por lo tanto no se deriva responsabilidad electoral competencia de la responsable.

Considerando los hechos denunciados en donde supuestamente fue utilizada indebidamente su imagen, sin su consentimiento, además de que aduce contiene expresiones que la calumnian y pide se limpie su imagen ante la ciudadanía al haberla perjudicado bastante ante todo el mundo, quedo acreditado que su imagen en ningún momento existe calumnia, no existe expresiones que la ofendan, su imagen nunca fue manchada o fue ofendida, así mismo ante la ciudadanía nunca fue perjudicial el momento en que se ve su imagen ni mucho menos existe un daño ante todo el mundo, como lo indica la Autoridad responsable al indicar y calificar la inexistencia de la calumnia.

Es así que resulta improcedente e infundadas las determinaciones de reparación del daño y determinación de multa al no acreditarse ningún tipo de infracción, que se encuadre, en primer término, en alguno de los supuestos establecidos por la normatividad, por lo que procede la revocación de la resolución que se impugna.

En razón del conjunto de los elementos hechos valer, resulta procedente la revocación lisa y llana de la resolución que se impugna.

Por todo ello se concluye que se debe revocar el acuerdo impugnado.

[...]

CUARTO. Método de estudio. Por razón de método los conceptos de agravio expresados por los partidos políticos nacionales Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática se analizarán en su conjunto dada su estrecha relación, sin que esto les genere agravio alguno.

El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000,

consultable a página ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado “*Jurisprudencia*”, de la “*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Así, de la lectura integral de las demandas, se advierte que los argumentos de los partidos políticos actores se pueden agrupar en los siguientes temas fundamentales:

- 1) Incompetencia.**
- 2) Violación a los principios de incongruencia, legalidad, exhaustividad, certeza y objetividad.**

QUINTO. Estudio de fondo de la *litis*. Como se advierte de los escritos de demanda de los recursos al rubro indicados, los partidos políticos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática aducen, en términos similares, la violación a los principios de congruencia, exhaustividad, legalidad, certeza y objetividad y, de manera adicional, el Partido de la Revolución Democrática aduce la incompetencia de la autoridad responsable para resolver.

En este sentido la pretensión ambos recurrentes es que se revoque la resolución controvertida, en tanto que su causa

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

de pedir radica en que ésta fue emitida sin que la autoridad tuviera competencia porque en su concepto no se trata de un asunto en materia electoral, aunado a que se vulneran los principios de congruencia, exhaustividad, legalidad, certeza y objetividad.

Hechas las precisiones que anteceden, se procede al estudio de los conceptos de agravio, al efecto se destaca que el tema de falta de competencia aducido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-97/2016, es de estudio preferente será analizado en primer lugar, en tanto que de ser fundado sería suficiente para revocar la resolución controvertida y sólo en caso de que este sea infundado se procederá al análisis de los restantes conceptos de agravio.

1. Incompetencia de la autoridad responsable para emitir la resolución impugnada.

El Partido de la Revolución Democrática, aduce fundamentalmente que la autoridad responsable no es competente para conocer de las demandas en materia de derecho de imagen, toda vez que los son competentes los Tribunales Civiles.

En consecuencia, considera que la autoridad competente para conocer del reclamo a la violación al derecho de imagen, es la autoridad civil, por tener facultades para determinar y aplicar las medidas para reparar el daño causado por el ejercicio ilegítimo de la libertad de expresión.

Además aduce que la autoridad responsable, en relación con la posible afectación de derechos de terceros, solo es competente en lo que se refiere a calumnia, no así respecto a la responsabilidad civil, por lo que resulta indebida su consideración cuando razona que cualquier persona está legitimada para promover un procedimiento especial sancionador cuando considere que existe vulneración a sus derechos de la personalidad, como resultado de un supuesto ejercicio indebido o excesivo de la libertad de expresión por parte de un actor electoral.

En concepto del Partido de la Revolución Democrática, lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso a) y n); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25 de la Ley General de Partidos Políticos solo se da en el supuesto de calumnia, no así de responsabilidades distintas a las de naturaleza electoral.

Al respecto, consideran que ante una eventual responsabilidad civil por presunta violación a los dispuesto en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debieron dejar a salvo los derechos de la denunciante, para que acudiera a los tribunales competentes.

A juicio de esta Sala Superior la cuestión a analizar se relaciona con dos aspectos relacionados con temas de competencia de la autoridad responsable, por una parte, para conocer y resolver de los hechos objeto de denuncia y por otra, respecto a la sanción consistente en la reparación del daño a la

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

quejosa, de tal forma que el estudio de tales temas se debe llevar a cabo de manera independiente.

En este orden de ideas, en cuanto al primer tema, esta Sala Superior considera que son **infundados** los conceptos de agravio por los siguientes razonamientos.

Tal como lo consideró este órgano jurisdiccional al resolver el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-56/2016, en la que consideró lo siguiente.

[...]

Incompetencia del Instituto Nacional Electoral para conocer de la denuncia.

De igual forma, se considera **infundado** el agravio en que el actor señala que el Instituto Nacional Electoral es incompetente para conocer del caso que nos ocupa, como lo es el incluir a una ciudadana en un promocional sin su consentimiento, señalando que dicho acto impugnado no resulta procedente en materia electoral ya que la quejosa Ma. Graciela Vázquez Zapata tuvo que haber acudido a otras autoridades en materia de transparencia, acceso a la información o civil.

Lo anterior, ya que con base a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 fracción III apartado A, señala que el Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del Derecho de los partidos políticos nacionales, por ende es la competente de conocer de cualquier controversia que se suscite de esa materia.

Lo cual, si la infracción que señala la quejosa Ma. Graciela Vázquez Zapata fue cometida por el Partido Movimiento Ciudadano dentro del tiempo en televisión que le fue destinado por el Instituto Nacional Electoral para que llevara a cabo campaña publicitaria, debe entenderse que tiene origen y naturaleza en materia electoral, lo cual es infundado que sostenga que no existe relación entre la materia de queja y la competencia de la autoridad administrativa electoral citada.

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

Cabe señalar que de la denuncia se pueden advertir las infracciones que se relacionan directamente con la materia electoral, como lo es un promocional de campaña de un candidato el cual es postulado por un Partido Político, en el que se hace llamamiento al voto, existe la intensión de posicionamiento en el electorado y se hace alusión a otros partidos políticos, aunado a que, la denuncia fue formulada por una ciudadana que se queja de que su imagen fue utilizada sin consentimiento y señaló una supuesta calumnia en su persona.

Para lo cual se muestran a continuación unas imágenes captadas del promocional de la que destaca la que nos ocupa.



Además, en su escrito de denuncia la misma quejosa señaló que al salir en dicho spot se le estaba perjudicando a su persona y a su partido, solicitando al Instituto que fuera retirada su imagen de dicho promocional.

Cabe señalar, que la ciudadana afirma pertenecer a un partido político del cual no menciona su nombre, asimismo señala su inconformidad de aparecer en dicho spot, en el entendido que su causa de pedir solo es que se retire su imagen del promocional lo cual en ningún momento se advierte que solicite una indemnización o alguna otra petición que pueda ser reclamada en una materia diversa a la electoral.

Aunado a que, su aparición en el promocional denunciado le estaba generando consecuencias en su vida personal y política, lo que pone en evidencia que la controversia es meramente electoral.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho es evidente que existen elementos suficientes para actualizar la competencia del Instituto Nacional Electoral, pues se desprenden supuestos que vulneran Derechos de terceros por un acto de naturaleza político-electoral, por lo cual se actualiza el supuesto de competencia establecido en el artículo 470, párrafo 1, inciso b, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁶

Asimismo, es importante tener en cuenta que el medio a través del cual se difunde la imagen de la quejosa Ma. Graciela Vázquez Zapata, es justamente propaganda de carácter electoral, por lo que es precisamente la autoridad en la materia quien tiene la facultad de ordenar, la cancelación definitiva de la difusión del promocional que supuestamente afecta sus Derechos, de ahí que la autoridad administrativa electoral y el procedimiento especial sancionador haya sido la vía correspondiente para dilucidar la controversia que nos ocupa.

No pasa desapercibido que el recurrente hizo suyo el contenido del voto particular realizado por el Consejero Electoral José Roberto Ruiz Saldaña en relación con el acuerdo impugnado, en el cual señaló que la competencia del presente asunto debió haberse ventilado en la vía civil ordinaria de Derecho privado y no en Materia Electoral puesto que se estaría abriendo la puerta para que cualquiera pudiera reclamar su aparición es spots de propaganda electoral.

Argumento el cual con base a lo ya razonado con anterioridad se desestima lo relativo a la cuestión de la competencia a favor del órgano administrativo electoral, y por lo que respecta al segundo de los argumentos donde señaló que se estaría abriendo la puerta a todos los ciudadanos que aparezcan en promocionales de partidos políticos para que estén en aptitud de acudir a reclamar su desincorporación de los mismos, es oportuno citar los artículos 6, párrafo primero, de la Constitución General de la República así como el 247 párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra dicen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún

¹⁶ **Artículo 470. 1.** Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral,

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.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 247

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

De lo anterior, se concluye que los promocionales de los partidos políticos gozaran de libertad de expresión siempre y cuando no transgredan derechos de terceros, en ese entendido siempre que un ciudadano aparezca en un promocional de un partido político tiene el derecho de reclamar la protección de sus derechos ante el Instituto Nacional Electoral, pues de otro modo se estaría negando su acceso a la justicia ante la autoridad competente.

Asimismo, al ser el acto que se impugna propaganda de un ente político sujeta a un determinado periodo de campaña para su difusión, el acudir a otra jurisdicción que no esté relacionada con la materia electoral podría traer como consecuencia la irreparabilidad del mismo.

Justificando como ya se mencionó la competencia del Instituto Nacional Electoral que es por mandamiento constitucional la única autoridad encargada de la administración de los tiempos en radio y televisión, asimismo que en la materia electoral se cuenta con las "medidas cautelares" las cuales fueron creadas por el legislador para evitar se produzcan o sigan produciendo violaciones a la normativa aplicable, por dichas razones se justifica que la ciudadana Ma. Graciela Vázquez Zapata haya acudido a la jurisdicción que nos rige.

[...]

En consecuencia, de lo anterior, resultan aplicables los mismos razonamientos de este órgano jurisdiccional, para la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, al ser señalada por los actores como autoridad responsable, en razón de que resulta ser una autoridad en materia electoral, para conocer y resolver sobre el uso indebido de la pauta en promocionales de televisión, correspondientes a la prerrogativa del partido político nacional Movimiento Ciudadano, en relación

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

con los hechos objeto de denuncia relativos a la aparición de una persona sin su consentimiento, en contravención a su derecho de libre afiliación partidista y libre pertenencia a una ideología política.

En segundo lugar, este órgano jurisdiccional determina estudiar la competencia de la autoridad responsable para conocer y resolver sobre la vulneración al derecho de imagen y la reparación del daño, con motivo del uso indebido de la pauta en promocionales de televisión.

Este órgano jurisdiccional reitera que la naturaleza de los hechos objeto de denuncia son de inminente naturaleza electoral, para lo cual resulta importante destacar el marco jurídico aplicable.

Se transcribe a continuación la base III, apartado A, inciso a), del artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

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

acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes: [...]

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone lo siguiente:

Artículo 247.

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos **se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.**

[...]

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

[...]

n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley

[...]

Artículo 470.

Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

[...]

b). Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

[...]

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 25

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

[...]

Como se advierte de las disposiciones transcritas, los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social y que la autoridad administrativa electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado para sus propios fines y para la de los partidos políticos.

Que la propaganda que difundan los partidos políticos se ajustará a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6° Constitucional.

En ese orden de ideas, el artículo 443 de la citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que constituyen infracciones en la materia, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, así como cualquier otra falta de las previstas en la ley en comento.

Ahora bien, el procedimiento especial sancionador se instruirá, entre otros supuestos, cuando se denuncie la comisión de conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.

Se establece como obligación de los partidos políticos, entre otras, respetar los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

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, la vida privada **o los derechos de terceros**, 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.

[...]

En consecuencia, de lo dispuesto en la Constitución general y en la Ley General de Instituciones de Procedimientos Electorales se estableció que la propaganda y mensajes en el curso de las precampañas y campañas electorales, en el marco de la libre manifestación de ideas, tendrá limitaciones en los casos siguientes:

- Se ataque a la moral, la vida privada o **los derechos de terceros**;
- Provoque algún delito, o
- Perturbe el orden público.

A su vez, el artículo 247 párrafo 1, de la aludida ley general dispone que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo previsto por el primer párrafo del artículo 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el artículo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la ley electoral, precisa que se considera como infracción de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, así como la comisión de cualquier otra falta de las previstas en la ley.

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

Igualmente, el artículo 25, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos regula como deber de éstos respetar los derechos de los ciudadanos.

En ese tenor, la finalidad de esas normas es que los partidos políticos, al difundir propaganda electoral o política, actúen con respeto, entre otros, a los derechos de terceros.

Precisado lo anterior, resulta importante destacar lo considerado por la Sala Regional responsable, que resulta al tenor siguiente.

-La conducta denunciada se atribuye al partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano, por el uso indebido de la pauta en promocionales de televisión.

-En los citados promocionales aparece la imagen de una persona que no otorgó su consentimiento y en consecuencia aduce vulneración a su derecho de libre afiliación partidista.

En ese contexto, la autoridad responsable analizó el **motivo** de la determinación relativa a la reparación del daño.

Esa determinación es consecuencia de una conducta imputada a un partido político con motivo del uso de sus prerrogativas en televisión al difundir la “imagen” de Ma. Graciela Vázquez Zapata sin su consentimiento.

Para llegar a la conclusión de que el partido político denominado Movimiento Ciudadano cometió una infracción a la ley electoral, por el **uso indebido de la pauta**, la autoridad responsable tomo en consideración lo siguiente:

-Tuvo por acreditada la existencia de los promocionales objeto de denuncia y su difusión en televisión, con los reportes de monitoreo y testigos de grabación proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

-Se demostró que los citados promocionales, fueron difundidos con las pautas del partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano durante el periodo de campaña en el Estado de Tamaulipas.

Posterior a eso, la autoridad responsable analizó el **contenido** de los promocionales difundidos, de los cuales consideró lo siguiente.

-Su duración, las imágenes y los audios, de los cuales advirtió que aparecía la imagen de Gustavo Cárdenas candidato a Gobernador del Estado de Tamaulipas postulado por el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano.

-Las expresiones que se difundieron, de las cuales se advierte que contienen un mensaje en los que se hace alusión a otros institutos políticos.

En ese contexto, tuvo por acreditado que la denunciante no otorgó su consentimiento para aparecer en los aludidos promocionales.

Aunado a que manifestó pertenecer a diverso instituto político al denunciado.

Posterior a ello, procedió a realizar un análisis de las infracciones a la luz de la libertad de expresión, el uso de la

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

pauta difundida en televisión, el derecho a la imagen, el derecho de afiliación política y la calumnia.

Ahora bien, una vez que la responsable precisó el marco normativo relativo al uso de la pauta y al derecho a la imagen.

Posteriormente, la autoridad responsable analizó el marco normativo que sustenta el derecho de afiliación política, considerando lo siguiente.

-Que el artículo 41, párrafo segundo, base I, párrafo primero de la Constitución federal considera el derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, lo cual se encuentra relacionado con lo dispuesto en los artículos 16, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

-Que la base fundamental que sustenta el derecho de afiliación es que el ciudadano debe tener la voluntad propia y libre de vincularse con determinado partido político, en razón de lo anterior, un individuo se ve afectado en ese derecho cuando, sin consentimiento, se le relaciona con una determinada fuerza política y, más aún, cuando tal vinculación se efectúa en forma pública.

Una vez analizado el marco teórico, la autoridad responsable concluyó lo siguiente.

-Que se vulneró la libertad de afiliación partidista de la denunciante al vincular indebidamente su imagen con una ideología política y específica a la cual no pertenece.

-Que en el ejercicio de la libertad de expresión de los candidatos y partidos políticos, no está amparada la inclusión de elementos como la imagen de terceros sin autorización.

-En el caso, se afectan los derechos de la denunciante, porque el partido político usa el tiempo asignado por el Instituto Nacional Electoral, para difundir propaganda electoral, en el que presenta la imagen de la ciudadana denunciante, sin su consentimiento, y dentro de un contexto audiovisual que sugiere o pudiera hacer entender que es integrante o simpatizante de una fuerza política y tal como lo afirma simpatiza con un partido político diverso.

-En consecuencia, se vulneraron los derechos fundamentales a la imagen de la ciudadana quejosa y a la libre afiliación política.

-Lo anterior, porque la afectada no decidió libremente aparecer en los spots motivo de denuncia, tampoco mostrarse con las características determinados por el partido político emisor del mensaje, que pudieran llevar a asociarla con la postura ideológica que el partido pretende mostrar, cuando la ciudadana aduce pertenecer a uno de los partidos políticos a los que se dirige la crítica siguiente: *“No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan”, “los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios, y los del PAN no cantan mal las rancheras”*.

-Que la ciudadana afectada tiene derecho a que se respete su imagen, basada en su voluntad de pertenecer o ser simpatizante de un partido político diverso al denunciado, en consecuencia, si el partido político denunciado la relaciona con alguna otra opción política, sin su consentimiento, es evidente

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

que tal conducta constituye una afectación indebida en sus derechos a la imagen y a la libre afiliación política.

-En razón de lo anterior, concluyó que el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano utilizó indebidamente su tiempo pautado para difundir propaganda en televisión, porque afectó el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata.

En consecuencia, de todo lo anterior, no le asiste la razón al partido político recurrente.

Ya que como se precisó la infracción es por el uso indebido de la pauta en promocionales de televisión, en la que aparece la imagen de una persona sin su consentimiento, en contravención al derecho de libre afiliación partidista y libre pertenencia de una ideología.

La autoridad responsable, tuvo por acreditados los hechos objeto de denuncia, ya que se transmitió la pauta, vulnerando la ley electoral en relación con lo previsto en la Constitución federal, relativo a la vulneración de derechos de terceros, por la inclusión de la imagen de la denunciante, sin su autorización.

En consecuencia, la autoridad responsable es competente para conocer y resolver sobre las mencionadas violaciones a la ley electoral.

Toda vez que el derecho de la imagen se analizó como consecuencia del uso de la pauta en televisión, lo cual constituye una prerrogativa del partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano.

Es decir, no se analizó de forma aislada, sino en el contexto del uso de una prerrogativa a la que tiene derecho un instituto político, con relación al respeto de los derechos de terceros, previsto en el artículo 6° de la Constitución federal.

Ahora bien, en cuanto al concepto de agravio relativo a la imposición de una sanción consistente en reparar el daño causado a la denunciante, dado que también se relaciona con la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, su análisis se hará al final de esta ejecutoria, dado que no se trata de la competencia para emitir la resolución sino para sancionar de la manera que lo hizo.

En este sentido, una vez que se ha analizado el concepto de agravio y al concluir que la autoridad responsable sí es competente para emitir la resolución controvertida, se procede al análisis de los restantes conceptos de agravio.

2. Violación a los principios de congruencia, exhaustividad, legalidad, certeza y objetividad.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio relativo a la violación al principio de **congruencia**, como se explica a continuación.

En primer lugar, se destaca que ha sido criterio reiteradamente sostenido por esta sala Superior, que el principio de congruencia tiene dos vertientes. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Este criterio ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a foja doscientas treinta y una y doscientas treinta y dos, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral*", tomo "*Jurisprudencia*" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.—El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. **La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.**

En este orden de ideas, de la lectura de los escritos de revisión, es posible colegir que los recurrentes aducen incongruencia interna es decir, aquella que exige que en la

sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Esto, porque consideran indebido que la autoridad responsable concluyera, por una parte, que sí se actualizó el uso indebido de la pauta y por otro lado, determinara que no se acreditó la infracción relativa a la calumnia, en este sentido, en su concepto, para determinar la existencia del uso indebido de la pauta, era indispensable la infracción a alguna norma sobre el uso de las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión, **es decir, que el uso indebido de la pauta se debe vincular a la infracción a las reglas de uso de tales prerrogativas**, supuesto que no se cumple en el asunto en comento, **ya que la autoridad responsable no vinculó disposición alguna que regulara el uso de tiempo de radio y televisión**, en consecuencia, no existe sustento para que la autoridad responsable haya determinado imponer la reparación del daño, pues no se acreditó algún tipo de responsabilidad electoral.

Ahora bien, el concepto de agravio se considera **infundado** como se expone a continuación.

Lo infundado del concepto de agravio radica en que, contrariamente a lo aducido por los recurrentes, la autoridad responsable sí señaló un marco legal y jurisprudencial relativo al indebido uso de la pauta, como se advierte de la siguiente transcripción:

- **Uso de la pauta**

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

En el artículo 41 base III, de la Constitución Federal se precisa que los partidos políticos tienen derecho a difundir su propaganda política y electoral a través de los medios de comunicación social, en los términos y plazos que fijen la Constitución Federal y la Ley General.

Asimismo, en el Apartado A del mismo precepto se señala que el INE es la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

A su vez, el Apartado B prevé que, en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En este tenor, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal prevé que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 de la Carta Magna Federal.

El artículo 344 de la Ley Electoral del estado de Tamaulipas establece que durante el proceso electoral local, cuando el Instituto Estatal Electoral reciba denuncias de conductas relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión, integrará un expediente que remitirá al órgano especializado del INE para los efectos previstos en la Ley General.

Por su parte, el artículo 159, párrafos 1 y 2 de la Ley General dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

De igual manera, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución Federal otorga como prerrogativa a los primeros.

Ahora bien, la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, precandidatos y candidatos constituye una concreción de la libertad de expresión, pero puede afectar tanto a participantes en un proceso electoral como a personas que no son actores centrales en la contienda, aun cuando indirectamente puedan llegar a jugar un papel.

Las violaciones a los derechos personales, como el honor (en sus vertientes de honra, reputación o prestigio profesional), la

vida privada o la propia imagen son tutelables a través de la justicia electoral¹⁷.

Es por ello que los alegados abusos o excesos en un acto de propaganda política como resultado del ejercicio de la libertad de expresión por un partido político o por candidatos, pueden ser reclamables a través del procedimiento sancionador¹⁸.

Así, en el artículo 470 párrafo 1 inciso b), de la Ley General se establece que dentro de los procesos electorales, se instruirá el mencionado procedimiento cuando se denuncie, entre otras, la comisión de conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.

Por ello, para garantizar que la propaganda se ajuste a la regularidad constitucional, en la misma Ley General se establece, por un lado, el ámbito de la libertad de propaganda política electoral, regulando los alcances de las campañas electorales, concretamente en el artículo 247, al desarrollar el principio constitucional citado, indicando ciertos límites en el sentido de que los mensajes que en la propaganda difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Federal.¹⁹

A la luz de las consideraciones expuestas, resulta evidente que cualquier persona está legitimada para promover un procedimiento especial sancionador cuando estime violados sus derechos de la personalidad como resultado de un supuesto ejercicio indebido o excesivo de la libertad de expresión por parte de un actor electoral.

Así, la acotación en torno a los aspectos que no deben perturbarse con las expresiones de ideas, se traduce en una obligación de abstenerse en incurrir en tales conductas a efecto de salvaguardar los bienes jurídicos ahí protegidos, como lo es, el pleno respeto a los derechos de terceros.

¹⁷ Jurisprudencia 14/2007, cuyo rubro es "HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 24 y 25.

¹⁸ En ese sentido, puede consultarse la jurisprudencia 13/2013, cuyo rubro es "DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR" en la cual se determinó que el procedimiento especial sancionador también constituye la vía para tutelar el derecho de réplica, derivado de violaciones a los derechos antes mencionados. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 35 y 36. En relación con lo anterior, en la tesis XXXIV/2012 se estableció que para el ejercicio de este derecho, la persona afectada debe acudir previamente ante la persona o instancia responsable de la publicación. Tesis XXXIV/2012, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 37 y 38.

¹⁹ **Artículo 247. 1.** La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución [...]

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

Por último, el artículo 443, párrafo 1, inciso a) y n), de la Ley General señala como infracciones de los partidos políticos, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley y en las demás disposiciones aplicables, así como la comisión de cualquier otra falta de las previstas en la normativa aplicable.

Finalmente, el artículo 25 de la Ley General de Partidos señala como obligaciones de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

- Derecho a la imagen

El artículo 6 párrafo primero de la Constitución Federal, señala que en el ejercicio de la libertad de expresión debe evitarse vulnerar derechos de terceros.

En ese tenor, de los diversos 11, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰ y 17, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹, se advierte que nadie puede ser objeto de ataques ilegales en su imagen, honra y reputación.

Así, debe tenerse en cuenta que la imagen es un valor universal construido con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos. En esas condiciones, la percepción sobre la buena fama e imagen que cada individuo pretenda, se basa justamente en aquellas consideraciones y características que la propia persona considera deseable para sí.

Entonces, en relación a la imagen de los individuos resulta un elemento fundamental, la preferencia o consideración que la propia persona tiene sobre las características que se le atribuyen, de tal manera que resulta factible afirmar que se menoscaba la imagen de un determinado individuo, cuando se le atribuye cierta característica que no le resulta deseable al estimarla desfavorable o porque considera que no es acorde con sus circunstancias particulares.

²⁰ Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad. 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

²¹ Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

- Derecho de afiliación política

El artículo 41, base I, párrafo primero de la Constitución Federal contempla el derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, lo cual encuentra relación con lo establecido en el derecho de asociación política que se contempla en los artículos 16, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, el Tribunal Electoral²² ha establecido que el derecho fundamental de afiliación faculta a su titular para:

- Afiliarse a una determinada opción política.
- No afiliarse a ninguna opción política.
- Conservar o incluso, ratificar su afiliación.
- Desafiliarse a una determinada opción política.

En ese sentido, el núcleo básico de dicha prerrogativa fundamental se refiere justamente a la libertad que tiene una persona de decidir si se vincula con alguna fuerza política, o por el contrario, se abstiene o niega a establecer algún tipo de relación de esa índole.

Esto es, la característica de voluntariedad es un componente indispensable en torno a la afiliación política, lo cual se corrobora si se atiende al proceso legislativo que dio lugar a la enmienda constitucional que concluyó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de dos mil seis, en el cual, los preceptos 35 y 41 de la Constitución Federal fueron objeto de modificación por el poder revisor de la Constitución.²³

Así, en el dictamen correspondiente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

²² Ver SUP-RAP-324/2009 y jurisprudencia 24/2002, de rubro: **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.**

²³ SUP-RAP-324/2009.

SUP-REP-96/2016 Y ACUMULADO

Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como evitar que su ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político, se propone que esta prerrogativa ciudadana, contenida en el artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En ese mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos sea libre e individual, reforma que se comenta más adelante.

Como puede verse, la modificación constitucional que tuvo como resultado la disposición expresa del indicado derecho de afiliación política, tuvo como finalidad garantizar que el vínculo que se forme entre un partido político y el ciudadano que simpatice con su ideología se lleve a cabo en plenas condiciones de libertad y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano (consentimiento), ante lo cual se estima necesario evitar aquellos mecanismos que impliquen algún tipo de integración inducida u obligada.

Luego entonces, teniendo en cuenta que la base fundamental que sustenta el derecho de afiliación radica justamente en que el ciudadano debe tener la voluntad propia y libre de vincularse con determinado partido político, resulta factible estimar que un individuo se ve afectado en dicho derecho cuando, sin que medie consentimiento, se le relaciona con una determinada fuerza política y, más aun, cuando tal vinculación se efectúa en forma pública.

- **Calumnia**

El artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, pero que en la propaganda política o electoral que difundan deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

En igual sentido, los artículos 443, párrafo 1, inciso j), y 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General; así como el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, disponen que la propaganda política o electoral que difundan

los partidos políticos y candidatos, deberá abstenerse de expresiones calumniosas a las personas.

Al caso, la Sala Regional Especializada, señaló que las infracciones se relacionaron con el uso indebido de la pauta a través de la difusión de propaganda electoral, que incidió en la: **a)** Afectación de los derechos de tercero y **b)** Violación a la libertad de afiliación política.

Al efecto concluyó que Movimiento Ciudadano incurrió en uso indebido de la pauta, porque la quejosa afirmó pertenecer a diverso partido político al denunciado, de ahí que no estaba de acuerdo en que apareciera su imagen en los spots respectivos, por lo que inclusive solicitó se suprimiera su imagen de éstos, lo que, para la Sala Especializada constituyó una infracción a la normativa electoral, ya que se vulneró la **libertad de afiliación partidista** de la denunciante al vincular indebidamente su imagen a una ideología política específica y a un partido al cual no pertenece, para lo cual la autoridad responsable consideró que si bien es cierto que la propaganda electoral está protegida a través del ejercicio de la libertad de expresión, también es verdad que la inclusión de la imagen de terceros sin autorización, no está amparada en esa libertad.

Es decir, en concepto de la autoridad responsable, la propaganda electoral no debe afectar, entre otros, los derechos de terceros, lo que en el caso implica no permitir la inclusión de la imagen de la persona afectada sin su autorización, ni vincularla a una ideología partidista **en detrimento a su libertad de afiliación**, sin embargo se afectó los derechos de la denunciante porque Movimiento Ciudadano usó el tiempo asignado por el Instituto Nacional Electoral no sólo para difundir la propaganda electoral

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

respectiva, sino que además incluyó la imagen de la denunciante, sin su consentimiento, dentro de un contexto audiovisual que sugiere que es simpatizante de ese partido político, aun cuando, simpatiza con uno diverso.

La Sala Regional destacó que se menoscaba la imagen de una persona, cuando se le atribuye una característica que no le es deseable o le es desfavorable porque no es acorde a sus circunstancias, convicciones o ideología política, aunado a que, el derecho de afiliarse a los partidos políticos, es una prerrogativa consistente en **la libertad que tiene una persona de decidir si se vincula con alguna fuerza política**, o bien se abstiene o niega a establecer alguna relación de esa índole, lo que implica que si el derecho de afiliación, en su vertiente negativa, impide que se obligue al ciudadano a pertenecer a determinada fuerza política, con mayor razón, prohíbe que la vinculación a una opción política se haga en forma pública y contra de la voluntad del ciudadano.

En este sentido, a juicio de la Sala responsable, la afectación **a los derechos de tercero**, a la imagen y a la libre afiliación política, radicó en que sin el consentimiento de la denunciante, se utilizó su imagen en un contexto que la podría vincular a una opción política diversa a la que ella adujo pertenecer, máxime que al momento en que aparece tal imagen, en los spots se pueden leer las frases “*No sé tú, pero ya me cansé de las ratas que nos gobiernan*”, “*los del PRI tienen sumido al estado y a los municipios, y los del PAN no cantan mal las rancheras*”, lo que puede llevar a asociarla a la postura ideológica que el partido pretendió mostrar, cuando la denunciante aduce pertenecer a uno de los partidos a los que se dirige la crítica.

Al caso la autoridad responsable consideró que aun cuando se trató de una toma abierta, incidental, en un lugar público, sin que formara parte central del promocional, como

protagonista del mensaje, ello no implica que Movimiento Ciudadano pueda utilizar la imagen, sin consentimiento de la denunciante, asociándola o atribuyéndole determinadas características, puesto que la ciudadana no eligió libremente esa manera para mostrarse frente a los demás, de ahí que si el partido político denunciado la relacionó sin su consentimiento con alguna opción política, tal conducta constituyó una afectación indebida en sus derechos a la imagen y a su libre afiliación política.

En consecuencia, la Sala Especializada consideró, con base en las disposiciones legales Generales y locales, así como las tesis de jurisprudencia que citó, que el partido político Movimiento Ciudadano *“utilizó indebidamente su tiempo pautado para difundir propaganda en televisión, toda vez que afectó el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata”*, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Por otra parte, también es infundado el concepto de agravio que aducen los recurrentes respecto a la incongruencia interna de la resolución impugnada, dado que parten de la premisa incorrecta consistente en que, por un lado se tuvo por acreditada la falta, en tanto que por otra parte se consideró que no se acreditó la existencia de calumnia.

Lo infundado del concepto de agravio radica en que los recurrentes parten de la premisa inexacta consistente en que el uso incorrecto de la pauta dependía de la determinación de la acreditación de calumnia, lo que en el caso no acontece.

Al respecto, como se advierte de la resolución impugnada, la autoridad responsable en primer lugar, delimitó la controversia a dos puntos a resolver: **a) Uso indebido de la pauta**, con motivo de la difusión de tres promocionales, por la supuesta afectación a derechos de tercero, al aparecer la imagen de la quejosa, sin su

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

consentimiento, y **b) Difusión de propaganda calumniosa**, con motivo de los aludidos promocionales, ambas conductas atribuibles a Movimiento Ciudadano.

En cuanto a la difusión de propaganda, a juicio de la Sala Especializada, no se acreditó la calumnia atribuida a Movimiento Ciudadano, toda vez que de la concatenación de imágenes como de las expresiones, se trató de manifestaciones genéricas empleadas para presentar una opinión del denunciado mediante la cual pretenden externar que no comparte la forma en que, a su juicio, se han conducido otras fuerzas políticas o quienes gobiernan en el Estado de Tamaulipas, sin que se advierta alguna alusión directa o se mencione el nombre de la quejosa, ya que esas manifestaciones no van dirigidas a su persona de manera directa o indirecta, sino a los partidos políticos expresamente referidos en los promocionales.

Es decir, nunca se presenta la imagen o nombre de la quejosa en asociación con la imputación de hechos o delitos falsos que se le atribuyan, por lo que a pesar de que aduce pertenecer a uno de los partidos a los que se dirige la crítica, no existe un vínculo entre las expresiones emitidas y su persona, sino por el contrario, hacen referencia a una postura crítica particularizada a los políticos de las fuerzas contrarias, lo cual resulta válido en el contexto de una contienda electoral, en tanto que lo que se debe considerar para la acreditación de la calumnia, en términos de lo previsto por el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es que se hagan imputaciones directas de hechos o delitos falsos con un impacto en la materia electoral, lo que en la especie no aconteció.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que no existe la incongruencia apuntada porque la Sala Regional Especializada analizó de manera independiente lo relativo al uso indebido de la

pauta existiendo correlación entre las consideraciones que hizo al respecto y la conclusión a la que arribó y, de manera independiente llevó a cabo el análisis de la violación a la normativa electoral con relación a la existencia de calumnia, respecto de lo cual también existe correlación entre las consideraciones y la conclusión relativa a la inexistencia de calumnia, sin que a juicio de este órgano jurisdiccional debiera existir necesaria relación entre la acreditación del uso indebido del tiempo pautado para difundir propaganda en televisión por afectar el derecho a la imagen respecto a la libertad de afiliación de la denunciante y la existencia de calumnia, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Aunado a lo anterior, cabe apuntar que a fin de controvertir las consideraciones inherentes al análisis de la incongruencia, apuntada, sólo reiteran los propios argumentos que llevaron a la Sala Regional a concluir que en el caso, no se actualizó la acreditación de calumnia hacia la denunciante, de ahí que no asista la razón a los recurrentes al sostener la violación al aludido principio constitucional.

Por otro lado, el partido político denominado Movimiento Ciudadano aduce la indebida individualización de la sanción derivado de la violación a los principios de **exhaustividad** y **legalidad**, por tanto se considera que se debe exponer brevemente los alcances de tales principios.

En cuanto al principio de exhaustividad, éste impone el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

constitutivos de la causa *petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Tal criterio ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 12/2001, consultable a fojas trescientas cuarenta y seis a trescientas cuarenta y siete, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral*", tomo "*Jurisprudencia*" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa *petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Por otro lado, como se mencionó, los recurrentes hacen valer violaciones al principio de legalidad, de la lectura de los escritos correspondientes se advierte que en algunos casos se aduce que la resolución impugnada viola el principio de legalidad por la **falta** de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, y en otros se aduce que se trata de **indebida** fundamentación y motivación, lo cierto es que de la demanda se advierte que lo realmente controvertido es la indebida o deficiente fundamentación y motivación que en concepto de los partidos políticos recurrentes, llevó a la autoridad responsable.

En primer lugar en cuanto al principio de **legalidad** ha sido criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior, que la falta de fundamentación y motivación es la omisión en que incurre el órgano de autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de las normas jurídicas.

Para sostener tal afirmación, se considera pertinente recordar que la indebida fundamentación existe en un acto o resolución cuando el órgano de autoridad responsable invoca algún precepto legal pero no es aplicable al caso concreto, debido a que las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Por otro lado, respecto de la indebida motivación, se debe aclarar que existe cuando el órgano de autoridad responsable sí expresa las razones particulares que la llevaron a tomar

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En este sentido es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia total de tales requisitos; en tanto que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos expresados por el órgano de autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Ahora bien, aduce Movimiento Ciudadano que la multa de mil días de Unidad de Medida equivalente a \$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.), que la autoridad responsable le impuso como sanción, es excesiva y deriva de la indebida valoración de las pruebas y la incorrecta calificación de la conducta como grave ordinaria, dado que no hay elementos suficientes para tal calificación.

Argumenta el recurrente que la autoridad debió considerar las circunstancias *atenuantes* del caso, porque la toma fue incidental, además de que no existe reincidencia por parte del partido político denunciado, no se acredita un beneficio económico o un lucro cuantificable a favor del partido, ni se trata de una conducta reiterada o sistemática, por lo que no se violentó el derecho de imagen y la libertad de afiliación de la ciudadana que interpuso la queja, por lo que la resolución está indebidamente fundamentada y motivada, tanto respecto a la incorrecta calificación de la conducta como en la cuantía de la excesiva sanción

económica. Bajo esta premisa, ante la inexistencia de la gravedad de la conducta.

En este orden de ideas el partido político denunciado argumenta que fue incorrecto imponer una sanción de mil días de salario mínimo o unidad de cuenta, y que la misma se debió calificar en todo caso, como leve, no como grave, por lo cual lo procedente era imponer una sanción de quinientos días, unidad de cuenta, de lo contrario se estaría en presencia de una franca violación a los **principios de legalidad y certeza jurídica**.

Al respecto esta sala considera que el concepto de agravio es parcialmente fundado por las siguientes razones.

Aduce Movimiento Ciudadano que la imposición de la sanción económica impuesta por la autoridad responsable no es conforme a Derecho, que la calificación de la falta es equívocada, por lo que el monto de la multa no corresponde con la realidad de la falta cometida.

Al caso, el partido político denunciado aduce que la autoridad responsable debió tomar en cuenta, las *atenuantes*, consistentes en que no hubo reincidencia, no obtuvo un beneficio económico y no existió dolo en la toma de la imagen de la denunciante.

Ahora bien, esta Sala Superior considera, que en cuanto al estudio de la reincidencia y el monto del beneficio obtenido, el concepto de agravio es **infundado**, porque de la lectura de la resolución impugnada, se advierte que tales elementos sí fueron tomados en consideración por la autoridad responsable al emitir la resolución controvertida como se constata de la siguiente transcripción:

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

• **Calificación**

Una vez que ha quedado acreditada la responsabilidad directa de Movimiento Ciudadano, por el uso indebido de su prerrogativa constitucional de acceso a los tiempos del Estado en medios de comunicación social, con motivo de la difusión de los promocionales de televisión denominados “Arranque Gustavo Cárdenas”, “Arranque Gustavo Cárdenas V2” y “Gustavo Cárdenas V3”, identificados con los folios RV00526-16, RV00528-16 y RV00635-16, en los que se vulneró el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata, en contravención a los parámetros establecidos en el artículo 247 párrafo 1 de la Ley General, se procede a determinar la sanción a imponer.

Para ello, se deben tomar en cuenta los elementos que concurrieron en la acción que produjo la conducta, para determinar la gravedad de la misma, en términos del párrafo 5, del artículo 458 de la Ley General.

Además, para establecer la sanción debe tenerse presente lo siguiente:

[...]

a) **Circunstancias de modo, tiempo y lugar**

[...]

b) **Reincidencia**

De conformidad con el artículo 458, párrafo 6, de la Ley General, se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el presente caso no ocurre.²⁴

c) **Beneficio o lucro**

No se acredita un beneficio económico cuantificable, pues en el caso se trató del pautado de propaganda partidista difundida a través del tiempo pautado por el INE.

d) **Condiciones socioeconómicas del infractor.**

De la información que se aprecia en el Acuerdo INE/CG1051/2015²⁵ aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el dieciséis de diciembre de dos mil quince, se tiene que Movimiento Ciudadano recibe la cantidad de **\$305,183,896.23 (trescientos cinco millones ciento ochenta y tres mil ochocientos noventa y seis pesos 23/100**

²⁴ Sobre el particular, se toma como referencia la jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.

²⁵ Consultable en la página: http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-16_1a/CGex201512-16_ap_11.pdf

M.N.) perteneciente al rubro financiamiento ordinario ministrado por el Instituto para el presente año.

e) Calificación de la falta

Atendiendo a las circunstancias antes señaladas, en el caso particular, se considera que Movimiento Ciudadano utilizó indebidamente su tiempo pautado para difundir propaganda en televisión, afectando el derecho a la imagen y la libertad de afiliación de Ma. Graciela Vázquez Zapata, que involucra una trascendencia relevante, lo que no puede considerarse como una afectación leve o menor; asimismo, se considera que no es factible jurídicamente calificarlo con una mayor gravedad, toda vez que no hay una conducta reiterada o sistemática, **no es una falta reincidente, ni se advierte un lucro o beneficio económico de las partes involucradas.**

Por lo anterior se concluye que la conducta se debe calificar como **grave ordinaria.**

[...]

Por otro lado, a juicio de esta Sala Superior, es **inoperante** el concepto de agravio que aduce Movimiento Ciudadano al afirmar que la autoridad responsable no consideró la inexistencia de dolo al llevar a cabo la conducta objeto de denuncia.

En el caso, la autoridad responsable, al determinar la sanción a imponer, consideró que se debía tener presente lo siguiente:

1. La importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores que se trastocaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral.
2. Efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).
3. El tipo de infracción y **la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.**
4. Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

De esta manera, al llevar a cabo el análisis de esos elementos, la Sala responsable señaló que se acreditó que el

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

promocional aludido fue pautado por el Instituto Nacional Electoral como propaganda de Movimiento Ciudadano, y concluyó que era evidente que ese instituto político, tuvo la intención expresa y manifiesta relativa a que se efectuara la difusión del mismo, en tanto que llevó a cabo las acciones conscientes y voluntarias para tal efecto, como se advierte de la transcripción del siguiente párrafo:

f) Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal

Se encuentra plenamente acreditado que el promocional aludido fue pautado por el INE como propaganda de Movimiento Ciudadano, por lo que se evidencia que dicho instituto político, **tuvo la intención expresa y manifiesta relativa a que se efectuara la difusión del mismo**, en tanto que llevó a cabo las acciones conscientes y voluntarias para tal efecto.

Ahora bien, aun cuando el apelante no controvierte la falta de análisis del *dolo* específicamente en con relación a la inclusión de la imagen de la denunciante, esta Sala Superior a fin de agotar el principio de exhaustividad considera necesario hacer algún pronunciamiento al respecto.

En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que aun cuando la autoridad responsable no haya llevado a cabo el análisis de la intencionalidad de la conducta consistente en incluir en sus promocionales la imagen de una persona sin su consentimiento, la conducta en forma alguna se podría calificar como culposa, dado que tal calificación sería incongruente con la naturaleza de la protección del derecho que la denunciante adujo vulnerado, lo que además podría llegar al absurdo de llevar implícita la inexistencia de infracciones vinculadas a la inclusión de imágenes en cualquier contexto.

Por tanto, en términos de las consideraciones expuestas el concepto de agravio es en parte infundado y en parte inoperante.

Por otro lado, los recurrentes aducen la falta de competencia de la Sala Regional responsable para imponer al partido político Movimiento Ciudadano la reparación del daño causado a Ma. Graciela Vázquez Zapata.

Al efecto, el Partido de la Revolución Democrática argumenta que la autoridad responsable no es competente para conocer de cualquier tipo de responsabilidad, como lo es la civil, penal o de otra índole, ya que corresponde conocer a los jueces competentes, por razón de la materia, por lo cual, lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso a) y n); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 25, de la Ley General de Partidos Políticos sólo es aplicable en el supuesto de calumnia, no respecto de responsabilidades distintas a las de naturaleza electoral.

En ese contexto, el Partido de la Revolución Democrática aduce que el uso indebido de la pauta debe estar vinculado a la infracción de reglas de uso de tiempo en radio y televisión, supuesto que en el caso no se actualizó al no estar acreditada la existencia de calumnia, en consecuencia, no hay sustento para imponer la reparación del daño, pues no se acreditó algún tipo de responsabilidad electoral.

Además Movimiento Ciudadano destaca que esta no es la vía para que se imponga la reparación de algún daño, ya que existen las vías legales como lo es la civil en donde existe las

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

sanciones relativas al caso y no como en materia electoral que no contempla esa sanción que se debería de aplicar en caso de una violación a la misma.

Al respecto, esta Sala Superior considera que es **fundado** el concepto de agravio, como se explica en seguida.

En este orden de ideas se considera pertinente citar las sanciones previstas en el artículo 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que resultan aplicables a los sujetos de Derecho en el supuesto en que incurran en infracciones en la materia:

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES**

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con **amonestación pública**;

II. Con **multa** de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la **reducción** de hasta el cincuenta por ciento de las **ministraciones** del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la **interrupción de la transmisión** de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la **cancelación de su registro** como partido político.

b) Respecto de las agrupaciones políticas:

I. Con **amonestación pública**;

II. Con **multa** de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la **suspensión o cancelación de su registro**, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses.

c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

I. Con **amonestación pública**;

II. Con **multa** de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y

III. Con la **pérdida del derecho** del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político **no podrá registrarlo** como candidato.

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

I. Con **amonestación pública**;

II. Con **multa** de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

III. Con la **pérdida del derecho** del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, **no podrá ser registrado** en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, **no podrá ser registrado** como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

e) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

I. Con amonestación pública;

II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con **multa** de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo;

III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con **multa** de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, y

IV. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral, con **amonestación pública** y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de que promuevan una denuncia frívola. Para la individualización de las sanciones a que se refiere esta fracción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

f) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la **cancelación inmediata de la acreditación** como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso, y

III. Con **multa** de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales;

g) Respecto de los concesionarios de radio y televisión:

I. Con amonestación pública;

II. Con **multa** de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;

III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, los mensajes a que se refiere este Capítulo, además de la **multa** que, en su caso se imponga, **deberán subsanar de inmediato la omisión**, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza;

IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 452, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la **suspensión** por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, previo acuerdo del Consejo General, **de la transmisión** del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de concesionarios de uso público y privado, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios;

V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General **dará aviso a la autoridad competente** a fin de que aplique la **sanción** que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo General;

h) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

**SUP-REP-96/2016 Y
ACUMULADO**

II. Con **multa** de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la **cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro** como partido político nacional, y

i) Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:

I. Con **amonestación pública**, y

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

Ahora bien, del precepto invocado es inconcuso, para esta Sala Superior, que entre las diversas sanciones que resultan aplicables, en general a los sujetos de Derecho que han incurrido en alguna irregularidad en la materia y, en particular, a los partidos políticos no se establece la institución jurídica de la reparación de la daño.

En efecto, respecto de los institutos políticos se establecen las siguientes sanciones: 1. Amonestación pública, 2. Multa, 3. Reducción de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, 4. Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto y 5. En los casos graves y reiteradas de conductas que vulneren lo previsto en la Constitución federal y en las Leyes Generales de la materia con la cancelación del registro respectivo.

En este contexto, es claro que del catálogo en el que se establecen las sanciones que pueden ser impuestas a los

partidos políticos no se prevé como sanción la reparación del daño, por tanto, a juicio de esta Sala Superior, es fundado el concepto de agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

En este orden de ideas, no existe disposición legal o reglamentaria conforme a la cual se faculte a la Sala Regional responsable a imponer ese tipo de sanciones, porque de acuerdo al régimen de infracciones y sanciones en materia electoral, como se precisó, no existe precepto jurídico alguno que prevea la reparación del daño, por tal razón es insuficiente que en la resolución impugnada se sustentara la imposición de tal sanción en lo dispuesto por el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por tanto se debe dejar sin efectos la mencionada sanción.

Al efecto, esta Sala Superior considera que al dejar sin efectos la sanción consistente en la reparación del daño no se causa algún agravio a la denunciante toda vez que se dejan a salvo los derechos de la ciudadana para que los haga valer en la vía y forma que en Derecho proceda, para obtener la reparación del daño por el uso indebido de su imagen, sin haber obtenido su autorización.

Por tanto, al haber resultado infundados e inoperantes los conceptos de agravio, a juicio de este órgano jurisdiccional lo procedente conforme a Derecho es modificar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-97/2016** al diverso **SUP-REP-96/2016**, debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **modifica** la resolución de veinte de mayo de dos mil dieciséis, emitida en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-45/2016, en los términos precisados en la parte final del considerando Quinto de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente a los partidos políticos recurrentes; por **correo electrónico** a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, 48 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado, y con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la mencionada Sala Regional Especializada.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y Salvador Olimpo Nava Gomar. Autoriza y da fe la Secretaria General de Acuerdos.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIA GENERAL
DE ACUERDOS**

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ