

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-137/2017

RECURRENTE: PARTIDO
ENCUENTRO SOCIAL

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

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: JOSÉ ALFREDO
GARCÍA SOLÍS

Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil
diecisiete.

S E N T E N C I A:

VISTOS: los autos del expediente **SUP-REP-137/2017**, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por: Hugo Eric Flores Cervantes, Berlín Rodríguez Soria y José Luis Gómez Borbolla, en su carácter de Dirigente Nacional, Representante Propietario ante el Instituto Nacional Electoral y Presidente del Comité Directivo Estatal en el Estado de Morelos, respectivamente, todos del **Partido Encuentro Social**, para impugnar la sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(*en adelante: Sala Regional Especializada*), de siete de septiembre de dos mil diecisiete, al resolver el expediente **SRE-PSC-120/2017**.

RESULTANDO:

I. *Denuncia.* El quince de agosto de dos mil diecisiete, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, José Anuar González Cianci Pérez, en representación del Gobernador de dicha entidad federativa, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu; y Jesús Alberto Capella Ibarra, Comisionado Estatal de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, presentaron denuncia contra el Partido Encuentro Social, tanto a nivel nacional como local, por la difusión en radio y televisión de propaganda calumniosa contenida en el promocional denominado "Mando Único", identificado con las claves RA00883-17 y RV00862-17, y transmitido en las redes sociales de Facebook y Twitter, solicitándose medidas cautelares para su retiro del aire. Dicho escrito se registró en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, como expediente UT/SCG/PE/GLRGA/CG/149/2017.

II. *Acuerdo ACQyD-INE-102/2017.* En la misma fecha, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró procedente la adopción de las medidas

cautelares solicitadas, al considerar que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denominado "Mando Único" contiene frases que constituyen la imputación de un delito falso al Gobernador del Estado de Morelos, por lo que ordenó su retiro de la radio y televisión, así como de las redes sociales del partido político.

III. Remisión del expediente a la Sala Regional Especializada. El treinta y uno de agosto del año en curso se realizó la audiencia de pruebas y alegatos, y a su conclusión, se remitió el expediente de mérito a la Sala Regional Especializada.

IV. Sentencia impugnada. El siete de septiembre de dos mil diecisiete, la Sala Regional Especializada resolvió el expediente SRE-PSC-120/2017, y determinó la existencia de la infracción atribuible al Partido Encuentro Social, consistente en calumnia, derivado de la difusión en radio y televisión del promocional denominado "Mando Único", identificado con las claves RA00883-17 y RV00862-17, así como en las redes sociales de Facebook y Twitter, al considerar que contenía la imputación de hechos delictuosos falsos contra del Gobernador del Estado de Morelos y el Comisionado Estatal de Seguridad Pública. Dicha sentencia se notificó a la parte denunciada el ocho del citado mes.

V. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El once de septiembre de dos mil diecisiete, Hugo Eric Flores Cervantes, Berlín Rodríguez Soria y José Luis Gómez Borbolla, ostentándose como Dirigente Nacional, Representante Propietario ante el Instituto Nacional Electoral y Presidente del Comité Directivo Estatal en el Estado de Morelos, respectivamente, todos del Partido Encuentro Social, presentaron un escrito de demanda para controvertir la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-120/2017.

VI. Integración, registro y turno. El once de septiembre de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio TEPJF-SRE-SGA-766/2017, por medio del cual, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada hizo llegar el medio de impugnación antes señalado, así como el expediente SRE-PSC-120/2017, en el que consta la determinación impugnada. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta integró el expediente SUP-REP-137/2017 y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia el expediente SUP-REP-137/2017; admitir el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y, al advertir que el expediente se encontraba debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción y ordenó la formulación del proyecto de sentencia que conforme a derecho corresponda.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación¹, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, cuya competencia para conocerlo y resolverlo le corresponde en forma exclusiva.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos establecidos en la normativa procesal aplicable, por las razones siguientes:

¹ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, 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.

I. Requisitos formales. Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral², porque en el escrito de impugnación, las partes demandantes: **1)** Precisan su nombre y el carácter con el que comparecen; **2)** Identifican la resolución impugnada; **3)** Señalan a la autoridad responsable; **4)** Narran los hechos en que sustenta su impugnación; **5)** Expresan conceptos de agravio y ofrecen pruebas; y, **6)** Asientan su nombre y firma autógrafa.

II. Oportunidad. El recurso de revisión de que se trata se presentó dentro del plazo legal de tres días³, toda vez

² "**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

³ En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se dispone: "**Artículo 109** [-] **1.** Procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra: [-] **a)** De las

que la resolución impugnada se notificó de manera personal a las partes recurrentes el ocho de septiembre de dos mil diecisiete⁴, y la interposición del recurso se realizó el once siguiente⁵.

III. Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación del Partido Encuentro Social, al comparecer como parte denunciada en el procedimiento especial sancionador en el cual se dictó la determinación materia de controversia; y asimismo, la personería de Hugo Eric Flores Cervantes, Berlín Rodríguez Soria y José Luis Gómez Borbolla, como Dirigente Nacional, Representante Propietario ante el Instituto Nacional Electoral y Presidente del Comité Directivo Estatal en el Estado de Morelos, respectivamente, todos del Partido Encuentro Social, de conformidad con lo expuesto en el informe

sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral; [...] 3. El plazo para impugnar las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral referidas en el presente artículo, será de tres días, contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución correspondiente, con excepción del recurso que se interponga en contra de las medidas cautelares emitidas por el Instituto, en cuyo caso el plazo será de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la imposición de dichas medidas."

⁴ *Cfr.:* Cédula y razón de notificación personal, de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en las que se deja constancia que en esa fecha se notificó a persona autorizada por el Partido Encuentro Social, la sentencia de la Sala Regional Especializada. Dichos documentos se tienen a la vista en los folios 608 y 609 del Cuaderno Accesorio Único del expediente SUP-REP-137/2017.

⁵ *Cfr.:* Acuse de recibo contenido en el escrito de presentación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, que deja constancia de su recepción el once de septiembre de dos mil diecisiete, a las "17:31:36s", el cual se tiene a la vista en el cuaderno principal del expediente SUP-REP-137/2017.

circunstanciado rendido por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada⁶.

IV. Interés jurídico. La parte recurrente cuenta con interés jurídico para controvertir la resolución impugnada, por tratarse de la parte denunciada y ser a quien se le impuso una sanción consistente en una amonestación pública.

V. Definitividad. Este requisito se colma, en razón de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso que ahora se resuelve.

TERCERO. Pretensión y causa de pedir.

La pretensión final del Partido Encuentro Social consiste en que se dicte una sentencia que revoque la resolución reclamada, para que en su lugar se dicte otra, en la que se determine inexistente la infracción de calumnia que se le atribuye, y como consecuencia de ello, se le exima de la imposición de sanción alguna y, se dejen sin efectos, las medidas precautorias ordenadas en su oportunidad.

⁶ En el mencionado informe, se asienta: "*Los promoventes Hugo Eric Flores Cervantes, Berlín Rodríguez Soria, Dirigente Nacional y representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y José Luis Gómez Borbolla, Presidente del Comité Directivo Estatal, todos del Partido Encuentro Social, tienen acreditada su personería.*"

La causa de pedir la sustenta en que la resolución impugnada es contraria a derecho, porque la autoridad responsable hizo una indebida valoración del spot denunciado.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Contenido del spot denunciado.

En la resolución controvertida se expone que el promocional denunciado "Mando Único", identificado con los folios RV-00862-17 y RA-00883-17, fue pautado por el Partido Encuentro Social para su difusión en radio y televisión con cobertura en el Estado de Morelos; y que el contenido del spot que enseguida se reproduce, coincide plenamente con el spot difundido en radio:

PROMOCIONAL "MANDO ÚNICO"	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Personaje 1:</p> <p><i>" Señor gobernador, nos están pidiendo apoyo para sofocar una balacera entre dos bandos que se disputan el control de la plaza."</i></p>

PROMOCIONAL "MANDO ÚNICO"	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Personaje 2:</p> <p><i>"¿Dos bandos, aparte del nuestro?"</i></p>
	<p>Personaje 1:</p> <p><i>"Así es señor gobernador. Usted dice si procedo a enviar unidades."</i></p>
	<p>Personaje 2:</p> <p><i>"¿Y dónde es el problemita?"</i></p>
	<p>Personaje 1:</p> <p><i>"En la capital."</i></p>
	<p>Personaje 2:</p> <p><i>"Ah no, entonces no ¡que se joda el alcalde!, a ver cómo lo arregla."</i></p>

PROMOCIONAL "MANDO ÚNICO"	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Personaje 2:</p> <p><i>"¿ Ves las ventajas del mando único? Vamos a almorzar, el erario invita."</i></p>
	<p>Voz en off:</p> <p><i>"Para eso no es el mando único"</i></p>
	<p>Voz en off:</p> <p><i>"Partido Encuentro Social Morelos."</i></p>

II. Agravios del recurrente

En su impugnación la parte recurrente señala que la sentencia impugnada es contraria a derecho, porque:

- Una de las formalidades del procedimiento es la correcta valoración de pruebas, lo que no aconteció, porque contrario a lo que se refiere, en el spot denunciado se expone una parodia, en la que el personaje que representa al Comisionado de

Seguridad Pública le manifestó al personaje que representa al Gobernador, que solicitan ayuda para sofocar una balacera entre dos bandos, y éste refiere "*¿Dos bandos a parte de nuestro?*", sin que de ello se desprenda la referencia de que los funcionarios ficticios sean miembros de un cartel o de una asociación delictuosa o delincuencia organizada o que formen parte de un grupo o asociación para fines ilícitos, que realicen actividades criminales o delictivas.

- Del spot se observa que en ningún momento se asevera que los personajes del Gobernador y del Comisionado de Seguridad sean miembros de un cartel o grupo criminal, al no emplearse palabra alguna con referencia a ello, como lo refiere la Sala responsable.
- La interpretación que se le da a la palabra "*bando*", es contraria a derecho, porque se considera que con ella se refiere que los funcionarios ficticios son miembros de un cartel o de una asociación delictuosa o delincuencia organizada o que formen parte de un grupo o asociación para fines ilícitos, que realicen actividades criminales o delictivas. A dicha palabra la autoridad responsable le da más de siete connotaciones, cuando en ningún momento se utilizaron las connotaciones en dicho spot.

- La única connotación dada fue la de criticar el funcionamiento del Mando Único, que es un hecho notorio y de interés para la sociedad y, por tanto, el Partido Encuentro Social puede fijar una postura al respecto en el contexto del debate político.
- Referir que los personajes del Gobernador y del Comisionado de Seguridad pertenezcan a un bando, diferente a los que se disputan la plaza, no implica su pertenencia a un bando criminal, pues podría interpretarse que dichos personajes tienen su propio bando, que podría ser policiaco, de autoridad, de gobierno, de seguridad, etc., sin que necesariamente se le tenga que dar la interpretación de bando criminal.
- La responsable hizo una indebida valoración del spot y fundó su fallo en consideraciones subjetivas, sin ajustarse a la realidad de lo que realmente se desprende. Se señala que aplican, *mutatis mutandi*, las tesis de jurisprudencia: "PERITOS, INCORRECTA APRECIACIÓN DE SUS DICTÁMENES (CONSECUENCIAS)" y "NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. EL ARTÍCULO 737 A, FRACCIONES I Y VI, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA

(GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD DEL 27 DE ENERO DE 2004)."

- Nunca se atribuyó pertenencia a un cartel criminal, y mucho menos, a una asociación o delincuencia organizada, pues para considerarlo así, en el spot debió mencionarse que los personajes, de común acuerdo con otro o más, integraban una asociación delictuosa, que su acuerdo de organización fuera permanente o reiterada, y que el acuerdo tuviera como fin la comisión de ilícitos o delitos tipificados, lo cual no se desprende del spot; y al no realizarse la imputación de un hecho delictuoso, no se puede actualizar la calumnia contra el Gobernador y el Comisionado Estatal de Seguridad Pública de Morelos.
- De la jurisprudencia: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. LOS ARTÍCULOS 2º, FRACCIÓN I, Y 4º, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TIPIFICAN LOS MISMOS HECHOS O CONDUCTAS ILÍCITAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 194, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y, POR TANTO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", se desprende que una imputación con carteles del crimen, o de delincuencia organizada, no puede hacerse con una simple palabra (*bando*).

- En ningún momento, la utilización de la palabra "bando" transgrede el respeto y la dignidad humana del Gobernador y del Comisionado Estatal de Seguridad Pública de Morelos, pues se actuó dentro del contexto de la difusión de ideas y críticas sobre temas de interés general, propias de un debate público y plural, en ejercicio de la libertad de expresión respaldada por la Constitución Federal y tratados internacionales. Al respecto, se cita la jurisprudencia "PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS."

III. *Determinación de la Sala Superior*

En forma previa al estudio de los planteamientos que realiza la parte recurrente, se considera necesario hacer referencia al marco jurídico relacionado con el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de información.

A. Marco jurídico

En las democracias constitucionales, las libertades de expresión e información gozan de amplia protección, ya que son un elemento fundamental sobre el que se basa la

existencia de una sociedad democrática, y son indispensables para la formación de la opinión pública⁷.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1°, 6° y 7°, consagra los elementos mínimos de protección de estas libertades:

- ❖ El artículo 1° establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia carta magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

- ❖ El artículo 6° dispone que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público. Asimismo, el citado precepto reconoce el derecho que tienen todas las personas al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

⁷ Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafo 85; y Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafo 112.

- ❖ El artículo 7° consagra la inviolabilidad de la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, sin que se pueda restringirse este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

De lo anterior, se advierte que el legislador reconoce las libertades de expresión e información y les concede una amplia protección, sin que ello implique que tales derechos humanos sean ilimitados, pues la propia norma fundamental dispone que su *"ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece."*

Con relación a esto último, el artículo 41, párrafo segundo, base III, primer párrafo de la Constitución Federal, establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Al respecto, el artículo 25, párrafo primero, inciso o), de la Ley General de Partido Políticos, replica lo estipulado en el citado precepto constitucional, al establecer que la propaganda de los partidos políticos y candidatos no

deberá contener expresiones que calumnien a las personas. Por su parte, el artículo 471, segundo párrafo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisa que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

De las disposiciones mencionadas se colige que la prohibición de calumnia en el ámbito electoral constituye un límite creado para proteger los derechos de terceros, tal y como lo consideró la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-323/2012, sustentado en lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.

En consecuencia, queda en relieve que, tanto en la Norma Fundamental Federal como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la propaganda política o electoral de los partidos políticos, 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.

Por otra parte, en lo que al caso interesa, el artículo 247, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que en la propaganda política y electoral que realicen los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, por lo que dicha prohibición normativa, de conformidad con su objeto y fin constitucional, se ajustará a las disposiciones contenidas en el artículo 6º de la Ley Fundamental que –como ya se apuntó–, entre otras cuestiones, establece 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 tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; aunado a que también debe cumplir con la totalidad de los principios contenidos en el texto constitucional, incluidos los artículos 7º y 41 del propio Pacto Federal.

Así, se puede interpretar que la finalidad de las mencionadas normas es que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de las personas, reconocidos como derechos fundamentales.

Ahora bien, es innegable que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano forman parte del parámetro de regularidad constitucional, en términos de lo previsto en los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano⁸, lo cual se realiza al tenor de lo siguiente:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, señalan que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, el cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, pudiéndose restringir únicamente por reglas expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto de los derechos o a la reputación de los demás, la protección

⁸ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, tomo I, página 202, de rubro "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL".

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

En adición, los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información son de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado que:

“[...] en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.”⁹

De este modo, la Sala Superior ha sostenido, que las limitaciones sobre derechos fundamentales han de interpretarse en *forma estricta*, y de manera contraria, es decir, de *forma amplia o extensiva* las interpretaciones que maximicen los derechos, de conformidad con la tesis 29/2002 de rubro: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE

⁹ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese v. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 88.

CARÁCTER POLÍTICO ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.”¹⁰

Es de aclararse que la calumnia, no es una categorización autoevidente del discurso, por lo que, la verificación de si una expresión puede categorizarse o no como calumniosa, opera caso por caso y ante un análisis estricto por parte de las autoridades competentes, justamente porque al definirla de esa manera se le dará una de las consecuencias últimas del ordenamiento: su exclusión en el ámbito de protección de la libertad de expresión¹¹.

En atención a ello, el órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos.

¹⁰ Jurisprudencia 29/2002, consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 27 y 28.

¹¹ Párrafo 14 del voto concurrente y particular que formuló el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación a la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=42212&Clase=VotosDetalleBL>

Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad a quién la utiliza, sin apoyarla en elementos de convicción suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas¹².

Con relación a este tema, la Sala Superior ha considerado que la manifestación de ideas, expresiones y opiniones en el marco del debate político, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

En este sentido, es posible concluir que no toda expresión cuya responsabilidad se atribuye a un partido político, en

¹² *Cfr.* Tesis XXXIII/2013, con título: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS", en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 103 y 104.

la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político o sus militantes, implica una violación de lo dispuesto en la norma electoral, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

En de hacerse notar que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, porque la finalidad de la propaganda no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía a los candidatos o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes. Esto es, se debe privilegiar una interpretación favorecedora de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los candidatos, partidos políticos y de la sociedad en general.

Lo anterior, no significa que la persona o institución a quién se dirija una manifestación, deba tolerar la opinión del emisor, ya que en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos,

con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable en materia política-electoral, como se resolvió por esta Sala Superior al dictar sentencia en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-96/2013.

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

En ese sentido, no se considera trasgresión a la libre manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre las y los afiliados, militantes, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad.

Así, para determinar si ciertas expresiones están tuteladas por la libertad de expresión, se debe tener presente que, por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas se debe llevar a cabo de forma abierta e inclusive vigorosa,

lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para los funcionarios públicos, quienes por su posición de representantes de la comunidad, deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

Por otra parte, al emitir sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-200/2016, la Sala Superior sostuvo –conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015– que la calumnia constituye una restricción al derecho de libertad de expresión, y su actualización debe suscitarse en términos muy precisos, razón por la cual, uno de sus elementos fundamentales consiste en que, en el estudio de fondo a diferencia del cautelar, la imputación de los hechos ilícitos o delitos falsos se realice a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que la auspicia es falso.

Finalmente, al establecer la calumnia como prohibición en los procedimientos electorales, el Constituyente Permanente le otorgó dos dimensiones a esa restricción:

- **Objetiva.** Con la finalidad de preservar el correcto desarrollo del procedimiento electoral y evitar manifestaciones lesivas que generen un perjuicio

irreparable en el resultado de la elección, por constituir expresiones falsas sobre hechos ilícitos o delitos; y

- **Subjetiva.** Para la protección de derechos de las personas frente a las expresiones político-electorales falsas sobre hechos ilícitos o delitos.

De lo antes expuesto, este órgano jurisdiccional electoral federal arriba a las consideraciones siguientes:

- a) Es deber de los partidos políticos que sus dirigentes y candidatos se abstengan de difundir expresiones que calumnien a las personas.
- b) Se entiende por calumnia la imputación de hechos ilícitos o delitos con impacto en un procedimiento electoral.
- c) La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial, sino en el caso que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o se perturbe el orden público.
- d) Respecto al debate político, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en confrontaciones cuando se

traten temas de interés público en una sociedad democrática.

- e) La propaganda electoral no siempre reviste un carácter propositivo, también constituye un elemento para criticar o constatar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes.
- f) Las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa.
- g) En el orden jurídico nacional se inserta la réplica como posibilidad de responder o desmentir una imputación falsa.

B. Estudio del caso concreto

La Sala Superior considera **sustancialmente fundados** los agravios planteados por la parte recurrente, de conformidad con los razonamientos que a continuación se exponen:

Le asiste la razón al partido recurrente cuando sostiene que: **a)** no existe referencia de que los funcionarios ficticios sean miembros de un cartel o de una asociación delictuosa o delincuencia organizada o que formen parte

de un grupo o asociación para fines ilícitos, que realicen actividades criminales o delictivas; y **b)** en ningún momento en el spot se asevera que los personajes del Gobernador y del Comisionado de Seguridad sean miembros de un cartel o grupo criminal, debido a que no se emplea palabra alguna con referencia a ello.

De la transcripción que ha quedado expuesta con antelación, se observa en la parte inicial del spot, el diálogo siguiente:

Personaje 1: "Señor gobernador, nos están pidiendo apoyo para sofocar una balacera entre dos bandos que se disputan el control de la plaza."

Personaje 2: "¿Dos bandos, aparte del nuestro?"

Con relación a este fragmento del diálogo, la Sala Regional Especializada advirtió que las afirmaciones ahí realizadas, relacionaban la pertenencia del Gobernador del Estado de Morelos y del Comisionado Estatal de Seguridad Pública de dicha entidad federativa, a un bando o grupo, y que, *dada la connotación integral del mensaje*, dichas expresiones asociaban a los servidores públicos como posibles integrantes de un grupo delictivo o cartel criminal.

Asimismo, en la determinación impugnada, se observa que la Sala Regional Especializada expuso que se asoció a los servidores públicos de que se trata con un bando o cartel, lo que es propio de la asociación delictuosa o delincuencia organizada, y como consecuencia de ello, que la afirmación de que tales sujetos forman parte de un grupo o asociación para fines ilícitos, constituye la imputación de hechos delictuosos falsos, puesto que no se acredita la participación del Gobernador del Estado de Morelos y del Comisionado Estatal de Seguridad Pública de dicha entidad federativa, con algún grupo criminal.

La Sala Superior considera **inexacto** lo considerado por la Sala Regional Especializada, dado que, de ningún modo, el diálogo transcrito permite asociar a los servidores públicos denunciados con un grupo delictivo o un cartel criminal, al no existir una referencia expresa en ese sentido. Además, a la palabra "bando" no es posible atribuirle un significado que permita razonablemente establecer un vínculo directo o indirecto con los delitos de asociación delictuosa o delincuencia organizada.

En efecto, contrario a lo resuelto por la Sala Regional Especializada, en el promocional no se advierten expresiones de las que pueda desprenderse de manera evidente e inequívoca la imputación de un hecho ilícito,

a saber, la pertenencia a una organización delictiva. En el promocional no se realiza una imputación explícita ni directa de algún delito, o bien, de algún hecho que pudiera traducirse en un delito¹³. La emisión de expresiones con las que, de manera velada, se pretenda poner en entredicho o duda el actuar de servidores públicos puede ser legítima.

Además, para sostener que de ciertas expresiones se desprende una imputación implícita de hechos delictuosos, la inferencia para concluir ello debe ser suficientemente clara y sólida. El diálogo y las expresiones que contiene el promocional no tienen un significado unívoco y, en consecuencia, pueden interpretarse de diferente manera.

En la sentencia controvertida se señala que la relación de los servidores públicos con un “bando” es propio de los delitos de “asociación delictuosa” y de “delincuencia organizada”. Sin embargo, las expresiones son insuficientes para justificar la conexión realizada. Las

¹³ Un criterio semejante fue sostenido en el asunto SUP-REP-144/2016. De hecho, en la sentencia impugnada se emplea como fundamento el criterio sostenido en la sentencia SRE-PSC-89/2016, en el sentido de que “la actualización de la calumnia, aun cuando no se indicara un delito en específico en la propaganda denunciada, por el hecho de existir una imputación implícita de hechos delictuosos atribuibles a un otrora candidato y servidor público, que los haría sujetos de merecimiento de cárcel y de ser llevados a la justicia”. Sin embargo, esa sentencia fue revocada por la Sala Superior mediante la determinación antes señalada.

conductas ilícitas mencionadas suponen la asociación u organización para realizar otros delitos específicos, pero del promocional no se advierten manifestaciones que permitan identificar esos otros elementos que serían determinantes para poder hablar de una imputación implícita de aquellas.

De ahí que se considere fundada la aseveración del partido político actor, cuando sostiene que una imputación con carteles del crimen, o de delincuencia organizada, no puede hacerse con una simple palabra, como es "*bando*".

En el mismo sentido, asiste la razón a la parte recurrente, cuando sostiene que la utilización de la palabra "bando" no transgrede el respeto y la dignidad humana del Gobernador y del Comisionado Estatal de Seguridad Pública de Morelos, pues es dable estimar que el partido denunciado actuó dentro del contexto de la difusión de ideas y críticas sobre temas de interés general, propias de un debate público y plural, en ejercicio de la libertad de expresión, pues en las expresiones motivos de análisis no se advierte alguna transgresión a los límites constitucionales y legales previstos para ese derecho humano.

Cabe señalar que la Sala Superior sostuvo en un caso análogo, donde se alegaba la imputación de un delito a un precandidato de un partido político a una gubernatura, que para la configuración de la calumnia ***"debe atribuirse un hecho delictuoso a una persona determinada, y que el hecho atribuido sea falso, que el autor tenga conocimiento de esa falsedad y la voluntad de hacer esa imputación (malicia)"***¹⁴.

En este sentido, incluso si se hubiera considerado en el caso concreto que se imputó un hecho ilícito falso y que el contenido no puede considerarse una opinión, como lo ha sostenido la Sala Superior, la información tendría que someterse al estándar de la real malicia¹⁵. Ello coincide con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el término calumnia para determinar responsabilidades se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta

¹⁴ SUP-REP/43/2017, párrafos 101 y 102.

¹⁵ SUP-REP/89/2017, página 19.

constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión¹⁶.

Con esta perspectiva, asiste la razón a la parte actora, cuando sostiene que, al no realizar la imputación de un hecho delictuoso, no se puede actualizar la calumnia contra el Gobernador y el Comisionado Estatal de Seguridad Pública de Morelos.

En este sentido, cabe señalar que el *spot* supone un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, porque se formula una crítica sobre la manera en que supuestamente el actual Gobernador del Estado de Morelos ha implementado una política pública, a saber, el *mando único policial*. Dicha crítica se realiza en la forma de una parodia o sátira, el cual, en principio, es un discurso constitucionalmente protegido.

De esta manera, el promocional no actualiza la infracción debido a que no se evidencia una imputación explícita e inequívoca de hechos o delitos falsos. Asimismo, se estima que considerar la propaganda en este caso como una calumnia tendría un efecto silenciador indeseado (*chilling*

¹⁶ Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, páginas 111 y 112; Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, páginas 176 y 177; y Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, páginas 209 y 210.

effect) y desproporcionado respecto a los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información de la ciudadanía.

Es de destacar que el promocional representa una sátira o parodia dirigida a cuestionar la manera como el partido recurrente aprecia que dos servidores públicos han operado el mando único policial. Lo anterior implica que la crítica, por un lado, está dirigida al actuar de funcionarios públicos en el despliegue de sus atribuciones y, por el otro, versa sobre una política adoptada por el actual Gobierno del Estado de Morelos.

Respecto a la parodia o discurso satírico, la Sala Superior ha sostenido que *"el uso de recursos comunicativos lúdicos como la sátira y la parodia, se encuentran amparados en el ejercicio de la libertad de expresión, sobre todo cuando se refiere a personas que, por la labor que desempeñan, tienen un deber mayor de tolerancia hacia la crítica"*¹⁷.

Con apoyo en lo anterior, se considera que en el caso concreto debe valorarse que el promocional contiene una sátira o parodia de ciertos servidores públicos, que implica una imitación en la que se exageran las

¹⁷ SUP-REP/200/2016.

características y conductas de las personas involucradas, lo cual puede implicar cierto apartamiento de la verdad, pero sin llevar a sostener que se trata de la imputación de hechos falsos.

Por otra parte, ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral¹⁸ que las expresiones concernientes a servidores públicos gozan de mayor tolerancia debido al interés público de las actividades que despliegan. Ello especialmente cuando las manifestaciones se refieren a las conductas que dichos sujetos realizan en su calidad de servidores públicos, como es el caso de la manera en que se implementa una política pública.

En ese sentido, como parámetro orientador, el principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece que: *“Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”*.

¹⁸ Cfr.: Jurisprudencia 46/2016, con título: “PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS”, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 33, 34 y 35.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que *"las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático"*. Este refuerzo encuentra sustento en que estas personas *"se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente"*, además de que sus actividades son de interés público¹⁹. En suma, este tribunal internacional ha señalado que *"[e]l actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública"*, lo cual justifica *"la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático"*²⁰.

Bajo esa perspectiva, las expresiones relacionadas con las actividades desarrolladas por servidores públicos deben interpretarse de tal manera que se favorezca la crítica y el debate al respecto.

En este sentido, se aprecia que el promocional está orientado centralmente a formular una crítica respecto al

¹⁹ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86.

²⁰ Ídem, párr. 87.

modo como supuestamente se ha instrumentado una política pública. Con el mensaje del promocional, visto de manera íntegra y considerando su finalidad satírica o paródica, se pretende criticar la manera de cómo el gobierno actual del estado de Morelos ha operado el mando único policial, dando a entender que se ha caracterizado por una cierta discrecionalidad o arbitrariedad. También se puede presumir que se alude a un posible conflicto entre el gobierno estatal y el del alcalde de la capital (Cuernavaca).

Con esta panorámica, es innegable que el contenido del mensaje, atendiendo al contexto social en que se difundió, se relaciona con hechos notorios y de interés para la sociedad morelense y, por tanto, permiten válidamente al Partido Encuentro Social fijar una postura en el contexto del debate político.

Finalmente, dada la importancia de la libertad de expresión dentro del contexto del debate público y la importancia de dar a conocer a la ciudadanía las más amplias y diversas opiniones y expresiones, es de suma relevancia tener en cuenta el **posible efecto silenciador o**

inhibitorio (*chilling effect*) que tiene el penalizar cualquier expresión²¹.

Por ende, si en el caso se considerara que las expresiones contenidas dentro del promocional constituyen una calumnia, sin considerar su carácter satírico, sin estimar que no se evidencia una imputación explícita e inequívoca de hechos o delitos falsos, y sin tomar en cuenta que se dirige a funcionarios públicos, el precedente dejado tendría como legado el efecto de inhibir o silenciar expresiones análogas en las que se haga una crítica fuerte a funcionarios o políticas públicas como la realizada en el presente promocional.

Desde luego, una interpretación de esa índole sería desproporcionada respecto a las ventajas que tiene el que fluyan las ideas y el que se potencie un debate desinhibido respecto a temáticas de interés público, dentro de un sistema democrático.

QUINTO. Efectos. Al haberse calificado como fundados los agravios examinados, de conformidad con lo previsto en el artículo 110, párrafo 1, en relación con el diverso 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de

²¹ Sobre el efecto inhibitorio de las sanciones véase Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 88.

Impugnación en Materia Electoral, ha lugar a revocar la sentencia de la Sala Regional Especializada, de siete de septiembre de dos mil diecisiete, dictada en el expediente SRE-PSC-120/2017.

Por ende, quedan sin efectos: **a)** Las medidas cautelares concedidas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el quince de agosto de dos mil diecisiete, en el acuerdo ACQyD-INE-102/2017, que ordenó el retiro en radio y televisión del promocional denominado "Mando Único", identificado con las claves RA00883-17 y RV00862-17; y **b)** La amonestación pública impuesta al Partido Encuentro Social, en sesión pública de siete de septiembre del año en curso.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca** la determinación impugnada, en los términos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la
Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO