

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-138/2016 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL, PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES

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

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: JAVIER MIGUEL ORTIZ
FLORES

Ciudad de México, a seis de julio de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **sentencia** en los medios de impugnación al rubro indicados, en el sentido de **revocar** la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada dentro del expediente SRE- PSC-73/2016, en la que se determinó imponer al Partido Acción Nacional y a su entonces candidato a la gubernatura de Veracruz, Miguel Ángel Yunes Linares, una sanción consistente en amonestación pública, por la difusión de promocionales con contenido calumnioso en contra del Partido Revolucionario Institucional y su otrora candidato al mencionado cargo de elección popular, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral local. El nueve de noviembre de dos mil quince, dio inicio el proceso electoral local para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Estado de Veracruz.

2. Campañas en el proceso electoral local. El tres de abril de dos mil dieciséis, inició el periodo de campañas correspondiente al proceso electoral mencionado.

3 Denuncia. El siete de mayo del presente año, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja ante Oficialía de Partes de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General de Instituto, en contra del Partido Acción Nacional, el ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares y la Coalición “Unidos para Rescatar Veracruz”, con motivo de la supuesta calumnia al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato a gobernador, Héctor Yunes Landa.

4. Improcedencia de las medidas cautelares. El nueve de mayo siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió un acuerdo a través del cual declaró improcedente la solicitud de medidas cautelares, por considerar que el contenido del promocional en radio y televisión, bajo la apariencia del buen derecho, está protegido por la libertad de expresión, puesto que las frases utilizadas consisten en opiniones y críticas severas que se realizan dentro del contexto del debate político.

5. Audiencia de pruebas y alegatos. El siete de junio de dos mil dieciséis, se celebró la correspondiente audiencia de pruebas y alegatos, en la que comparecieron las partes y ofrecieron las probanzas que estimaron pertinentes.

6. Remisión del expediente a la Sala Especializada. El siete de junio de este año, la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada recibió el expediente de la queja y el informe circunstanciado correspondiente, a fin de sustanciarlo conforme a Derecho.

7. Sentencia impugnada. El quince de junio siguiente, la Sala Regional Especializada dictó la sentencia controvertida, en la que determinó amonestar públicamente a los sujetos denunciados, al considerar actualizada la calumnia alegada.

8. Escritos recursales. El diecisiete, diecinueve y veinte de junio del mismo año, los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, así como el ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares, respectivamente, interpusieron demandas ante la autoridad señalada como responsable, a fin de impugnar la resolución señalada en el numeral anterior.

9. Integración y turno. Oportunamente, el Magistrado Presidente ordenó formar los expedientes en los que se actúa y turnarlos a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la ley electoral adjetiva.

10. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado ponente acordó admitir a trámite las demandas y, al no existir diligencias o trámites pendientes por desahogar,

determinó cerrar la instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios impugnativos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en el que se combate un fallo emitido por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, cuyo conocimiento compete de manera exclusiva a esta Sala Superior.

2. Acumulación. De la revisión de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos en los que se actúa, se advierte que existe conexidad en la causa, ya que en todos los casos se controvierte, en similares términos, el mismo acto (*Sentencia dictada por la Sala Regional Especializada recaída al expediente SRE- PSC-73/2016*), y se señala como responsable de dicho fallo a la misma autoridad jurisdiccional.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

En esa lógica, en atención al principio de economía procesal y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, lo conducente es acumular los recursos identificados con las claves **SUP-REP-151/2016** y **SUP-REP-153/2016** al diverso **SUP-REP-138/2016**, por ser éste último el que se recibió e integró primero en esta Sala Superior.

Lo anterior, de conformidad con 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.

Por lo tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución a los autos de los expedientes acumulados.

3. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

3.1. Forma. Los recursos se presentaron por escrito y en ellos se hacen constar los nombres de los recurrentes, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que supuestamente causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados, y se hacen constar las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los

partidos políticos accionantes, así como la del ciudadano promovente.

3.2. Oportunidad. Se cumple con este requisito, pues en todos los casos el medio impugnativo fue presentado dentro del plazo de tres días que establece la ley electoral adjetiva para tal fin, como se explica a continuación.

Respecto del Partido Acción Nacional, se advierte que dicho partido tuvo conocimiento de la sentencia impugnada, mediante notificación personal, el dieciséis de junio del año en curso; por lo tanto, dado que la demanda se presentó el diecisiete de junio siguiente, es evidente que se satisface el requisito.

En el mismo sentido, el Partido Revolucionario Institucional también promovió su demanda dentro de los tres días fijados legalmente, pues el fallo impugnado le fue notificado en la misma fecha —dieciséis de junio— y la promoción se realizó el diecinueve siguiente.

De igual forma, el requisito se tiene por cumplido por cuanto hace al ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares, puesto que la resolución combatida le fue notificada por estrados el diecisiete de junio del año en curso; por lo tanto, puesto que la promoción de su demanda tuvo lugar el veinte del mismo mes y año, es inconcuso que se satisface el requisito de la oportunidad.

3.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos de acuerdo con lo dispuesto por la ley comicial adjetiva, pues quienes acuden a juicio son, por una parte, dos partidos políticos nacionales a través de sus representantes legítimos ante el Consejo General del Instituto

Nacional Electoral, personería que le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado y, por la otra, un ciudadano sancionado, quien acude por su propio derecho.

3.4. Interés jurídico. Se colma el requisito, toda vez el Partido Acción Nacional y Miguel Ángel Yunes Linares tuvieron el carácter de denunciados durante el proceso administrativo sancionador y, posteriormente, fueron amonestados públicamente según el marco jurídico aplicable, situación que afecta su esfera de derechos.

Por lo que hace al Partido de la Revolución Democrática, esta Sala considera que de acuerdo a los criterios sostenidos reiteradamente por este órgano jurisdiccional, dicho instituto político cuenta con un interés tuitivo o difuso para combatir los actos que, desde su óptica, vulneren los principios y reglas esenciales en materia electoral, en consecuencia, cuenta con interés jurídico suficiente para cuestionar lo decidido en el procedimiento sancionador origen del acto impugnado.¹

3.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de defensa que deba agotarse previamente por los recurrentes antes de acudir a esta instancia federal, de ahí que se tenga por satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

4. Estudio de fondo

¹ Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial 10/2005, de rubro ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR, consultable en la obra Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

En el presente apartado se desarrollan las razones jurídicas que sustentan la decisión que resuelve el presente medio impugnativo y su acumulado.

4.1. Pretensión, causa de pedir y agravios

La pretensión de los recurrentes es que se revoque la resolución impugnada, al coincidir, en lo sustancial, que, al emitirla, la Sala responsable violó el derecho a la libertad de expresión y los principios de legalidad electoral, debida motivación y congruencia, así como la prohibición de censura previa.

Los agravios que hacen valer los recurrentes están dirigidos a mostrar que los promocionales denunciados se encuentran protegidos por el derecho a la libertad de expresión.

4.2. Razones de esta Sala Superior

4.3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución

La cuestión jurídica por resolver es fundamentalmente si los mensajes de los promocionales denunciados, materia del presente recurso, se encuentran dentro de los confines del derecho a la libertad de expresión, tal como lo sostienen los recurrentes, o bien, si, por el contrario, como lo determinó la Sala responsable, los referidos mensajes constituyen propaganda calumniosa.

Para resolver el presente asunto esta Sala Superior abordará el marco jurídico sobre los siguientes temas:

- 1) Propaganda calumniosa;

- 2) Censura previa;
- 3) El principio de tipicidad en el procedimiento sancionador electoral, y
- 4) Escisión y remisión de constancias al Organismo Público Local Electoral de Veracruz para conocer de hechos relacionados con encuestas con repercusión en una elección local.

Con fundamento en lo anterior, este órgano jurisdiccional federal abordará el problema jurídico planteado.

4.4. Tesis de la presente resolución

De un análisis del contexto integral en que se insertan los promocionales primigeniamente denunciados, materia de los presentes recursos, esta Sala Superior determina que los mensajes que contienen, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, la misma se encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones y candidatos, teniendo en cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas.

4.5. Principios generales en los que se sustenta la presente resolución

Propaganda calumniosa

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

El Poder Revisor de la Constitución reformó el artículo 41, fracción II, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución General, mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, para eliminar la prohibición de propaganda denigratoria de las instituciones y partidos políticos (producto de la reforma constitucional de noviembre de 2007).²

Así, a partir de la mencionada reforma constitucional de 2014, el artículo 41, fracción III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Federal sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, pero no así a las instituciones y los partidos políticos de expresiones que las puedan denigrar.

Por su parte, el artículo 6º constitucional prevé como únicas limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión las siguientes:

- Los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros;
- Que se provoque algún delito, o
- Se perturbe el orden público.

El derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como como uno de sus principales ejes articuladores la *dignidad humana*.

² La inclusión de la prohibición de propaganda denigratoria en la Constitución se debió a la experiencia de las campañas electorales de 2006, particularmente las relativas a la elección presidencial, en que tuvo verificativo una intensa campaña mediática.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, el Tribunal Electoral ha procurado maximizar el derecho humano a la libertad de expresión en el debate político y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a ese derecho, para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, máxime la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones,³ ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido. En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información 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.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura

³ Por ejemplo, en el recurso de apelación SUP-RAP-323/2012.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.⁴

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también las que contienen una crítica formulada respecto de temas

⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación 1997-2012 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen I, TEPJF, México, 2012, pp. 397-398.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

Por principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Unión, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público. Al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte IDH como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵ han enfatizado acerca de la necesidad de garantizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.⁶

⁵ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

⁶ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/36.pdf> consultada el 30 de junio de 2016.

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁷.

En su dimensión individual: **(i)** asegura a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía, es decir, para su autoexpresión y desarrollo individual; y **(ii)** se erige como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado.

⁷ Jurisprudencial P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

En su dimensión colectiva corresponde a una vertiente pública e institucional de esa libertad, la cual contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa.

La libertad de expresión permite el ejercicio de otros derechos y goza, además, de una dimensión colectiva como consecuencia de su importancia para la existencia y consolidación de un auténtico régimen democrático. Por ello, la necesidad de que la relación instrumental entre las libertades de expresión e información y el adecuado desarrollo de las prácticas democráticas influya en la resolución de los conflictos de derechos que las involucran ha llevado en ocasiones a hablar de una posición especial o preferente de las mismas en las democracias constitucionales actuales.

Por otra parte, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos o quienes aspiren a tenerlo como candidatas y candidatos o como servidores públicos en general, cuenten con una protección diferenciada frente a la crítica, en relación con la que tendría cualquier persona particular que no esté involucrada en asuntos de esa naturaleza.

Es por ello que quienes tienen la calidad de servidoras o servidores públicos, están sujetos a un margen mayor de

apertura a la crítica y a la opinión pública –en algunos casos dura y vehemente–, pues ello es un corolario del deber social que implican las funciones que les son inherentes.

Según el *sistema dual de protección*, los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna. Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad o cualidades intrínsecas del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realiza. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor o a la vida privada, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque deberá estar relacionada con aquellos asuntos que sean de interés público⁸.

Por lo tanto, en el debate democrático, es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.

⁸ Jurisprudencial 1a./J. 38/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 538, cuyo rubro es “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA”.

Una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente precisado es la prohibición de calumniar a las personas. El artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que: **“Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”**.

El precepto legal transcrito da contenido al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a: **(i)** la imputación de hechos falsos o delitos, y **(ii)** con impacto en un proceso electoral.

De igual forma, esta Sala Superior ha reconocido que cuando se desarrollan procesos electorales el debate político adquiere su manifestación más amplia y, en ese sentido, los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.

Adicionalmente a lo anterior, es preciso tener en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver al resolver la acción de inconstitucionalidad **64/2015** y sus acumuladas **65/2015**, **66/2015**, **68/2015** y **70/2015** (legislación del Estado de Sinaloa),⁹ avanzó un criterio que abona lo que se debe entender por “calumnia” , de conformidad

⁹ En sesión pública de 15 de octubre de 2015.

con el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Ley Fundamental.

En efecto, como se señaló párrafos atrás, la Constitución protege a las personas para que, so pretexto del discurso político, no se cometan calumnias en su contra. Al respecto, el artículo 41, fracción III, Apartado C, establece lo siguiente:

“Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.”

En este sentido, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el término calumnia se refiere en su uso cotidiano, según la definición del Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española, en su Vigésima Segunda Edición¹⁰, refiere en su primera acepción que es una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño; y en su segunda locución, que **es la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad.**

A partir de lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera —con motivo del análisis de la validez de la disposición local impugnada en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad— que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falsa** (elemento que deriva del estándar de malicia efectiva), interpretación que, según el Tribunal Pleno, debe hacerse del término “calumnia” para que resulte ajustado y

¹⁰ Calumnia.

(Del lat. calumniā).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

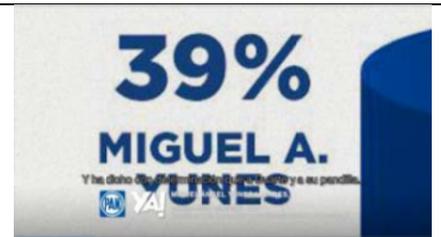
4.6. Aplicación de los principios y normas anteriores al caso concreto

4.6.1. Existencia y contenido del promocional denunciado

El contenido de los promocionales primigeniamente denunciados es el que se abajo se indica, en el entendido de que su contenido no está controvertido, sino que la cuestión por dilucidar, como se indicó, es su calificación jurídica, razón por la cual no es objeto de prueba, en los términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

PROMOCIONAL TELEVISIVO "Jefe Político" RV01197-16	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO DEL PROMOCIONAL.
	<p>Voz en off: ¿Sabes porque atacan y dicen tantas mentiras sobre Miguel Ángel Yunes?</p> <p>Voz en off: ¡Porque Yunes va ganando!</p> <p>Voz en off: Y ha dicho con determinación que a Duarte y a su pandilla.</p>

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

	<p>Voz de Miguel Ángel Yunes Linares. Les aplicaremos la ley y devolverán lo robado.</p>
	<p>Voz en off: Para no ir a la cárcel. Duarte necesita que gane el PRI y Héctor. Porque Héctor es su empleado.</p>
	
	<p>Voz de Héctor Yunes Landa: Javier Duarte es mi jefe político. Es mi jefe político. Es mi jefe político.</p>
	<p>Voz en off: Duarte y Héctor son lo mismo.</p>
	<p>Voz en off: No dejemos que se salgan con la suya.</p>
	<p>Voz en off: Rescatemos Veracruz.</p>

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

	
	<p>Voz en off: Hagamos Justicia.</p>
	<p>Voz en off: ¡Hagámoslo Ya!</p>
	<p>Voz en off: Miguel Ángel Yunes candidato de la coalición unidos para rescatar Veracruz</p>
	<p>Voz en off: PAN</p>

Al respecto, la Sala responsable determinó, en la resolución impugnada, que: “**tuvo verificativo** la inobservancia a la normativa electoral por parte del Partido Acción Nacional y Miguel Ángel Yunes Linares, entonces candidato a la gubernatura de Veracruz, dada su participación activa, al emitir

opiniones dentro del contenido de los promocionales objeto de controversia”.

Al efecto, la autoridad responsable invocó y aplicó el artículo 41 de la Constitución Federal; específicamente la prohibición de los partidos a difundir propaganda calumniosa. De igual forma, aplicó al caso la definición de “calumnia” contenida en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. También, se refirió a la obligación establecida en el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, consistente en abstenerse de cualquier expresión, en su propaganda político o electoral, que calumnie a las personas.

Acorde con lo anterior, el tribunal responsable calificó las faltas como “graves ordinarias” e individualizó la sanción, invocando y aplicando, en lo que interesa, lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que enumera el catálogo de posibles sanciones a los candidatos a puestos de elección popular y concluyó en los siguientes términos: *“Conforme a las consideraciones anteriores, se procede imponer a **Miguel Ángel Yunes Linares**, entonces candidato a la gubernatura de Veracruz, una **amonestación pública**, establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

En la especie, la Sala responsable consideró responsable al ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares, entonces candidato a la gubernatura de Veracruz, dada su participación activa, al emitir

opiniones dentro de los promocionales objeto de controversia y que tienen un contenido calumnioso.

Al respecto, téngase presente que el artículo 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene la descripción general de lo que constituye una infracción de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, consistente en **“el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta ley”**, entre las que están incluidas las normas que contienen obligaciones y prohibiciones a cargo de dichos sujetos.

En el caso concreto, la prohibición está prevista expresamente en el artículo 41, Apartado C, de la Constitución Federal, según el cual en **“la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”**.

Consecuentemente, se impuso al sujeto responsable una amonestación pública, esto es, la sanción mínima establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.6.2. Calificación jurídica

Como se indicó, a partir de una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos 6º, primer párrafo, y 41 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 1º constitucional, los límites y restricciones expresamente previstas constitucionalmente al derecho a la libertad de

expresión son las siguientes: ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que se provoque algún delito, se perturbe el orden público y, particularmente, que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos sea **calumniosa**.

De su parte, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que: **“Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”**.

En la especie, esta Sala Superior determina que los mensajes que contienen, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, la misma se encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones y candidatos, teniendo en cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas.

En efecto, si bien, a primera vista, la expresión que resulta crítica para el análisis dicha por el ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares: **“Les aplicaremos la ley y devolverán lo robado”**, en alusión a **“Duarte y su pandilla”**, según la voz en *off*, que figura en el mensaje de los promocionales bajo escrutinio podría considerarse, en sí misma calumniosa, al

presuponer que se cometió el delito de robo,¹¹ lo cierto es que analizadas, en el contexto integral en que se insertan, no constituye propaganda política o electoral **calumniosa**, tomando en cuenta, entre otros elementos discursivos los siguientes: **(i)** el tipo de mensaje (político-electoral); **(ii)** los destinatarios, destacadamente un servidor público; **(iii)** el debate planteado, por las temáticas de interés general que se abordan, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, y **(iv)** el tiempo en que se difundió (proceso electoral).

En relación con la expresión “**pandilla**”, este órgano jurisdiccional federal estima que, si bien es una expresión que puede tener una significación o connotación penal,¹² aunque también tienen un uso coloquial, también es cierto que, en los promocionales, se dice en el entorno integral de una fuerte crítica política o electoral, razón por la cual tampoco califica como una expresión calumniosa.

Al respecto, debe subrayarse la necesidad y pertinencia de realizar un estudio del contexto integral de los promocionales bajo estudio, ya que constituye un elemento decisivo para la calificación de los dichos como calumnia, con la aclaración de que es una clase de argumentos que se ha utilizado por otros Tribunales Constitucionales, concretamente por el Tribunal Constitucional Federal alemán en el denominado *Caso Titanic*,

¹¹ El delito de robo está tipificado en el artículo 202 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹² El artículo 40, primer párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave define “pandilla” en los siguientes términos: “**La pandilla existe cuando tres o más personas se reúnen habitual, ocasional o transitoriamente y, aun cuando no estén organizadas especialmente para cometer actos ilícitos, los ejecuten**”.

de acuerdo con la reconstrucción realizada por la doctrina científica.¹³

Así, pues, un análisis integral del contexto del promocional muestra que el mensaje es propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político.

Lo anterior es así, por lo siguiente.

Como se indicó, es preciso maximizar el derecho humano a la libertad de expresión en el ámbito político-electoral, particularmente cuando las promociones objeto de escrutinio involucran una crítica, así sea fuerte, molesta o chocante, a los servidores públicos en el manejo de recursos públicos, como ocurre en el presente caso.

Lo anterior, pues los mensajes contenidos en el promocional denunciado hacen patente un propósito de crítica política en torno a la supuesta falta de transparencia y honestidad de los funcionarios estatales, circunstancia que, a pesar de constituir una crítica fuerte y vigorosa, a mi juicio se inscribe dentro de los límites de la libertad de expresión en un Estado constitucional y democrático de Derecho, pues forma parte de un tema de interés general que constituye un aspecto debatible en el contexto del proceso electoral en el Estado de Veracruz y que, sin duda, pudo haber aportado elementos a un ejercicio de un voto más informado y razonado por parte del electorado en la pasada jornada comicial.

¹³ Alexy, Robert, *Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales*, tr. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios-Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, 2004, p. 54.

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

Al respecto, para esta Sala Superior, es consustancial al debate democrático, que se permita la libre circulación de ideas e información acerca 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 u ofrecer información; de forma que los electores puedan formar libremente su propio criterio para votar, sin asumir posiciones paternalistas injustificadas.

En esa línea, el debate planteado en los promocionales denunciados se presenta en el contexto de la libertad de expresión en los procesos electorales, espacio que resulta apto, precisamente, para postular las posiciones o críticas de los contendientes a ocupar cargos de elección popular respecto de asignaturas de interés general, lo que abarca someter a intenso escrutinio público las propuestas, postulados ideológicos y trayectoria o gestión pública de los servidores o candidatos opositores.

Dicha conclusión encuentra sustento jurídico en el marco constitucional e internacional relacionado con el derecho a la libertad de expresión previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como también es congruente con los deberes impuestos en el marco de las convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción que establecen el deber de promover la participación social para erradicar la corrupción, así como el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y el de adoptar

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

las medidas necesarias, entre otras cosas, para promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, respetando el respeto de los derechos o la reputación de terceros.

De igual forma, cobra aplicación el criterio según el cual expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección, de conformidad con la tesis 1a. CLII/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.

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

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar reiteradamente que en el debate electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para la contienda durante el proceso electoral, al transformarse 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

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

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.¹⁴

Dicho Tribunal ha considerado que es indispensable proteger y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. 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.

La propaganda electoral debe propiciar el debate público informado en torno a temas de interés general, por lo que el eje fundamental para distinguir cuando se trata de calumnia y cuando se propicia dicho debate, está relacionado con el análisis contextual del contenido de los promocionales o de la propaganda, a fin de identificar si se está ante una calumnia o ante un señalamiento que, por más incómodo, inquietante o molesto que resulte, entraña si bien una crítica severa, no

¹⁴ Véase particularmente casos *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, sentencia del 6 de febrero del 2001 Y Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

menos pertinente y legítima, a un actuar gubernamental o al ejercicio indebido de funciones públicas.

Al respecto, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción considera, en su artículo primero, como una finalidad legítima de los Estados promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. En particular, su artículo 13 destaca la importancia de dar participación de la sociedad en la prevención y lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.

Ello implica adoptar, entre otras medidas, aumentar la transparencia, garantizar el acceso eficaz del público a la información y respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, respetando el respeto de los derechos o la reputación de terceros y la salvaguarda de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. La Convención Interamericana contra la Corrupción también establece el deber de promover la participación social para erradicar la corrupción, así como el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

Acorde con todo lo expuesto, al no haberse actualizado, en el caso concreto, el supuesto consistente en difundir propaganda calumniosa, lo procedente es **revocar** la sentencia de quince de junio de dos mil dieciséis, dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

Federación, en el expediente SER-PSC-73/2016, y **dejar sin efectos las sanciones impuestas al Partido Acción Nacional y al ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares.**

Finalmente, en virtud del sentido de la presente ejecutoria, se estima innecesario el estudio de los restantes motivos de impugnación hechos valer por los recurrentes, ya que su pretensión fundamental ha sido colmada, al revocarse la sentencia controvertida.

III. R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-151 /2016 y SUP-REP-153/2016, al diverso SUP-REP-138/2016, debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca**, en la materia de la impugnación, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

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

SUP-REP-138/2016 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ