

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

EXPEDIENTE: SUP-REP-197/2015.

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

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

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIA: MA. LUZ SILVA
SANTILLÁN.

México, Distrito Federal, a veintidós de abril de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Acción Nacional, por conducto de Francisco Gárate Chapa, quien se ostenta como representante de ese instituto político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar el acuerdo ACQyD-INE-89/2015, dictado el catorce de abril de dos mil quince, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiere lugar, formulada por el Presidente de la República Mexicana, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EPN/CG/162/PEF/206/2015.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De las constancias del expediente y de lo expuesto por el recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Denuncia del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El doce de abril de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de denuncia signado por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y representante del Presidente de la República, mediante el cual hace del conocimiento hechos que podrían constituir violaciones a la Constitución Federal, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General de Partidos Políticos.

En el mismo libelo inicial, se solicitó la adopción de medidas cautelares para el efecto que se ordenara la suspensión de la difusión de los promocionales intitulados “Londres-gasolina”, identificados con los folios RV00566-15 [televisión] y RA00752-15 [radio], mediante los cuales el recurrente asegura que se pretende atribuir al Presidente de la República un “*acto de corrupción*”.

2. Procedimiento especial sancionador. Con motivo de la denuncia, mediante auto de trece de abril de dos mil

quince, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cosas, **radicó** el expediente UT/SCG/PE/EPN/CG/162/PEF/206/2015.

3. Acuerdo de medidas cautelares impugnado. El catorce de abril de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQyD-INE-89/2015 en el cual declaró **procedentes** la medidas cautelares solicitadas en la denuncia referida.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del medio de defensa. Inconforme con el acuerdo precisado en el numeral que antecede, mediante escrito presentado el quince de abril del año en curso ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Turno de expediente. Mediante el proveído correspondiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente **SUP-REP-197/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tal acuerdo fue cumplimentado mediante el oficio correspondiente signado por la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones de esta Sala Superior.

3. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el recurso de revisión al rubro indicado se radicó en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió a trámite; y, tomando en consideración que no se encontraba pendiente de desahogar prueba alguna ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de dejar el asunto en estado de dictar la sentencia correspondiente y,

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 asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el que se impugna el acuerdo ACQyD-INE-89/2015, dictado el catorce de abril de dos mil quince, por la Comisión de Quejas y Denuncias

del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiere lugar, formulada por el Presidente de la República Mexicana, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EPN/CG/162/PEF/206/2015; cuestión que corresponde al conocimiento de este órgano jurisdiccional federal.

Apoya la consideración anterior, lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores de la competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de octubre del dos mil catorce, en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, **así como de cualquier otra determinación, como es la relativa a las medidas cautelares**, tal como ocurre en el presente caso.

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

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre del

recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que se atribuyen a la determinación impugnada y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. Se estima colmado el requisito en cuestión, porque de las constancias que obran en autos se advierte que el acuerdo impugnado se notificó al partido político actor a las dieciséis horas del catorce de abril de dos mil quince.

En tanto la demanda que da origen al recurso de revisión en que se actúa fue presentada ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a las trece horas con dos minutos del quince de abril de dos mil quince, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la emisión del acuerdo impugnado, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por ende, es de concluirse que la presentación del medio de impugnación en que se actúa fue oportuna.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, fracción I, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110,

párrafo 1, ambos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el aludido medio de impugnación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos y, en la especie, quien promueve es el Partido Acción Nacional, por conducto de Francisco Gárate Chapa, quien se ostenta como representante de ese instituto político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Francisco Gárate Chapa está facultado para promover en representación del mencionado instituto político, dado que la propia autoridad responsable le reconoce el carácter con el que se ostenta, lo cual resulta suficiente para tenerlo por satisfecho.

4. Interés jurídico. Se advierte que el partido promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo dictado el catorce de abril de dos mil quince, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiere lugar, formulada por el Presidente de la República Mexicana, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EPN/CG/162/PEF/206/2015.

Dado que en esa resolución se declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas en la denuncia de mérito y cuyo efecto consistió en suspender la difusión de

los promocionales del Partido Acción Nacional, se hace evidente su interés jurídico para impugnar tal determinación.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

TERCERO. Acuerdo recurrido. La autoridad responsable concedió la medida cautelar solicitada, porque estimó que bajo la apariencia del buen derecho, existe calumnia en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, en tanto que de su contexto, apreció que se incluye la imagen del mandatario y se le imputa un hecho o conducta ilícita, consistente en llevar a doscientos invitados pagados con los impuestos, y se afirma que *si es así como gastan nuestros impuestos*, terminando con la frase *“Acabemos con la corrupción”*.

Estima que las conductas que se atribuyen a Enrique Peña Nieto –pagados con tus impuestos y así es como gastan nuestros impuestos-, pueden dar lugar a delitos, tales como el uso indebido de atribuciones y facultades, así como peculado, previstos en los artículos 217 y 223, del Código Penal Federal, sin que exista alguna prueba de que hubiera sido condenado en sentencia firme por algún hecho relacionado con los hechos que conforman el contenido del mensaje objeto de estudio.

Indicó que el contexto del promocional denunciado, se encuentra dirigido a imputar al Ejecutivo Federal, hechos o delitos falsos, ya que se le atribuye haber realizado un viaje a Londres junto con doscientos invitados, cuyos gastos se cubrieron con los impuestos de la ciudadanía, es decir, se le atribuye un uso indebido del erario público con motivo de ese viaje, lo cual podría dar lugar a la comisión de los delitos referidos y como consecuencia, a un acto de calumnia en su contra, en tanto que aparece la imagen del servidor público, las frases analizadas y las expresiones sobre la corrupción que las enmarcan.

Menciona que la asociación del nombre e imagen de Enrique Peña Nieto, las imágenes del viaje oficial a Londres, junto con las expresiones de que invitó a doscientos personas y, para ello se utilizaron recursos públicos, constituye calumnia contra el Ejecutivo Federal, al tratarse de una imputación de delitos falsos durante el actual proceso electoral federal, y por ello, se actualiza lo previsto en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Precisa que la mención que se hace en el promocional de: *Acabemos con la corrupción*, apreciada en su integridad con las expresiones anteriores, es un aspecto que fortalece la circunstancia de que se imputan hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral o que, en su perspectiva, le causa un perjuicio a su honra y reputación.

Refiere que por las razones precisadas, el promocional pueda causar un daño irreparable a la imagen, honra y

reputación del quejoso, al tratarse de expresiones calumniosas rebasando los límites legales permitidos.

Tocante al promocional de radio RA-00752-15, indicó que también procede conceder la medida cautelar, porque contiene expresiones idénticas a las de su versión televisiva, que constituyen una imputación directa a Enrique Peña Nieto, en el sentido de que ha incurrido en la comisión de hechos falsos o delitos.

Lo anterior, porque considera que al contener la mención directa del Ejecutivo Federal a quien se le atribuye la utilización de recursos para llevar a doscientos invitados a su viaje oficial a Londres, conduce a la misma conclusión de que se actualiza la calumnia, al tratarse de hechos constitutivos de delitos tipificados por la ley, más aún si se toma en consideración que el promocional radial está enmarcado con la frase “acabemos con la corrupción”.

Por tal razón, estima que bajo la apariencia del buen derecho, la interconexión de las frases contenidas en la versión radial del promocional constituye calumnia contra Enrique Peña Nieto, lo cual es suficiente para ordenar su suspensión.

CUARTO. Síntesis de agravios. En el primer agravio, el recurrente hace valer la violación a los principios de congruencia y certeza, porque aduce que la responsable en el acuerdo ACQD-INE-83/2015 negó el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas por el inconforme contra los

spots del Partido Revolucionario Institucional, donde se incluyen, entre otras expresiones, la siguiente: *¿Qué opinas que los políticos del Partido Acción Nacional presumen tener valores familiares pero en sus reuniones de trabajo organizan fiestas con sexoservidoras pagadas con tus impuestos?*

Manifiesta que la autoridad responsable consideró que en esa expresión no se realiza la imputación de un delito falso, porque consideró que esa frase no puede tener una interpretación que conduzca de manera indubitable a establecer que se refiere a un hecho delictivo, porque los impuestos de los ciudadanos constituyen una fuente importante de los ingresos que obtiene el Estado, pero debe tenerse en cuenta que los recursos públicos al ser transferidos como percepciones a los servidores públicos, se convierten en parte del patrimonio de cada uno de éstos, sin que dejen de ser sus impuestos.

Aduce que en el caso, el promocional objeto de las medidas cautelares, señala:

Voz mujer 1: *¿Qué opinan ustedes de que el Presidente llevó doscientos invitados a Londres?*

Voz mujer 2: *¿Doscientos?*

Voz hombre: *Si es así como gastan nuestros impuestos, yo diría que es una chi....*

Voz en off: *Acabemos con la corrupción. Con el Sistema Nacional Anticorrupción que impulsó el PAN, los políticos no volverán a darse la gran vida con tu dinero.*

Considera que la responsable cambió su criterio de una sesión a otra, ya que precisó que nuestros impuestos significan un uso indebido del erario público al relacionarlo con el viaje del Presidente de la República y doscientos invitados, pero en el presente caso análogo, resuelve que impuestos es de carácter genérico.

En el segundo argumento expone de manera esencial que, en la especie, del spot denunciado, no se advierte que se actualicen los elementos para la existencia de la calumnia, en tanto, aduce que no se aprecia una crítica desmedida, tampoco se pretende afectar a la persona con las definiciones, el contexto y la forma, ya que precisa que la frase: *“Si es así como gastas nuestros impuestos, yo diría que es una chi...”*, se encuentra formulada de modo condicional.

Por ello, estima para imputar un delito se requiere realizar una afirmación, lo cual en el caso, no sucede, porque en el material denunciado se utilizó el modo condicional, refiriéndose a una situación hipotética.

En esas condiciones, sostiene que al quedar probado que no existe calumnia, porque el material se refiere a una situación hipotética y condicional y no a una afirmación que conduzca a una imputación como lo menciona la responsable,

la adopción de las medidas cautelares, viola el derecho de difusión previsto por el artículo 7 de la Constitución Federal, dado que al no encontrarse en el supuesto de restricción de la libertad de expresión, no puede coartarse ese derecho, como lo hace la responsable.

QUINTO. Naturaleza de las medidas cautelares. Antes de analizar los conceptos de agravio de los recurrentes, resulta necesario precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

La justicia cautelar tiene fundamento constitucional, se le considera parte del derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto su finalidad es garantizar una situación de igualdad de los ciudadanos frente a la administración.

La medida cautelar es un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para conseguir agilidad en el desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos.

Asimismo, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado para suspender provisionalmente a partir de una apreciación preliminar, la conducta que se califica como ilícita.

Sobre este punto, se debe subrayar que el arábigo 8 del artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la posibilidad de que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares cuyos efectos son provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar la autoridad debe ponderar:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,**
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama.**

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar la autoridad debe ponderar:

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente; de ahí que para la provisión de las medidas se impone que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

- a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b) Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte.
- d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De ese manera, la medida cautelar en materia electoral evitará la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

SEXTO. Estudio de fondo. En primer lugar se analiza el segundo agravio, donde el recurrente plantea fundamentalmente, que de los spots denunciados no se advierte que se actualicen los elementos de la calumnia, al no existir imputación directa de algún delito.

Esta Sala Superior considera **fundado** el motivo de disenso, ya que del análisis preliminar del contexto de los spots, se desprende que su contenido debe leerse en el sentido de que no representa una imputación directa de calumnia contra Enrique Peña Nieto, Presidente de México.

Para demostrar lo fundado de los argumentos, se estima necesario establecer en esta parte, el marco jurídico aplicable.

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

[...]

Artículo 41.

...

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

[...]

Apartado C

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

[...]”

La trasunta disposición fue objeto de una modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se suprimió el concepto normativo de denigrar a las instituciones en la propaganda política, que había sido incorporado en la modificación constitucional de dos mil siete, con motivo de la reforma política de esa época.

Es pertinente destacar, que en su explicitación legal, la prohibición referida aún conserva en su contexto, los conceptos normativos de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas, en los términos siguientes:

Ley General de Partidos Políticos

“[...]

"Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

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

[...]"

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

“[...]

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

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

[...]"

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"[...]"

Artículo 19

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

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]"

Convención Americana de Derechos Humanos

"[...]

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
o

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

[...]"

La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática y una de las condiciones primordiales para su progreso y el desarrollo de las personas, por lo cual, en el contexto del debate público debe privilegiarse la difusión de toda información o mensajes que coadyuven a una opinión pública, libre e informada.

De ahí que sin las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, no existe una 'sociedad democrática'.

De ese modo, el alcance del Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas, y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre los seres humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que esta última es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática,

indispensable para la formación de la opinión pública, una condición para que los partidos políticos que deseen influir en la sociedad puedan desarrollarse plenamente y para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada.¹

De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste la libertad de expresión al señalar que constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y desarrollo personal de cada individuo; por lo que refiere, no sólo debe garantizarse la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.²

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

¹ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 85, párr. 70.

² Cita tomada del caso *Ivcher Bronstein vs Perú* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 152, en la que se citan a pie de página Las referencias europeas.

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

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comparte este principio de distinción en el nivel de protección otorgada a la persona pública y privada, al considerar que los límites de la crítica admisible **son más amplios en relación al Gobierno que a un simple particular**, e incluso que a un político, ya que estima que en un sistema democrático sus acciones u omisiones deben estar situadas bajo el control no sólo de los poderes legislativo y judicial, sino también de la prensa y de la opinión pública.³

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

³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Castells vs. España*, 23 de abril de 1992, párrafo 46.

Así, la confección de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, integradora de nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la posición que ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el control democrático de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual consideró, debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público.⁴

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

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ivcher Brinstein vs. Perú*, sentencia de 6 de febrero de 2001, (Reparaciones y Costas) párrafo, 127.

democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Al efecto, estableció la jurisprudencia que lleva por título: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA.**

Asimismo, el Máximo Tribunal del país, ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información, relacionados con funcionarios públicos o con candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, gozan de mayor grado de protección, en tanto que por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas.

Lo anterior, se aprecia de las tesis 1ª. CLII/2014 (10ª), y 1ª. XLI/2010, cuyos rubros son: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS”**, y la jurisprudencia: **“DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES”**.

De ese modo, en el marco de una contienda electoral, la libertad de expresión en el debate político constituye el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los electores estén informados, **incluida la crítica hacia los funcionarios encargados de la administración pública**, toda vez que las acciones u omisiones de éstos, deben estar sujetas a exámenes rigurosos, no solo por las autoridades, sino también por la opinión pública, más aún, si se toma en cuenta que el derecho a la libertad de expresión e información constituye uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

Ello, porque el control democrático que ejerce la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, de ahí que debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate sobre cuestiones de interés público, dado que es lógico que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones públicas, debe gozar de un margen de apertura propio de un debate amplio y fortalecido.

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

concepto en el que esta Sala Superior ha considerado que quedan incluidos los partidos políticos.

Ahora, el artículo 471, de la Ley General de instituciones y Procedimientos Electorales señala que “se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”.

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

La construcción normativa forjada por el legislador debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos a efecto de establecer si un determinado mensaje es efectivamente constitutivo de calumnia.

En este orden, en el contexto del caso, 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.

En el caso, se está en desarrollo de un proceso electoral, concretamente en campañas, etapa en la que el debate democrático cobra especial importancia al caracterizarse por la realización de actividades de los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto, en tanto, que aquellas se constituyen en el único medio para hacer propaganda política.

En efecto, las campañas políticas permiten la circulación libre de ideas respecto de los participantes de una contienda comicial, a efecto de que se pueda cuestionar e indagar sobre la idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas, y opiniones, de modo que los electores puedan formar su criterio para votar.

En este apartado, se considera conveniente tener presente el contenido de los spots.

SPOT TELEVISIVO

Imágenes relevantes



Audio

“Voz mujer 1: *¿Qué opinan ustedes de que el Presidente llevó doscientos invitados a Londres?*

Voz mujer 2. *¿Doscientos?*



Voz hombre: *Si es así como gastan nuestros impuestos, yo diría que es una chi...*



Voz en off: *Acabemos con la corrupción. Con el Sistema Nacional Anticorrupción que impulsó el PAN, los políticos no volverán a darse la gran vida con tú dinero.*

[...]



SPOT RADIAL

“Voz mujer 1: *¿Qué opinan ustedes de que el Presidente llevó doscientos invitados a Londres?*

Voz mujer 2. *¿Doscientos?*

Voz hombre: *Si es así como gastan nuestros impuestos, yo diría que es una chi...*

Voz en off: *Acabemos con la corrupción. Con el Sistema Nacional Anticorrupción que impulsó el PAN, los políticos no volverán a darse la gran vida con tú dinero.*

[...]”

En el caso, del análisis del contenido de los spots denunciados se obtiene lo siguiente:

En principio, debe decirse que el audio de ambos promocionales RV-00566-15 y RA-00752-15 es idéntico, pero el de televisión incluye imágenes que lo acompañan.

De los referidos spots, se observa que se pide la opinión a una pareja a partir de la afirmación relativa al hecho de que el Presidente de la República llevó doscientos invitados a Londres, a lo cual, la mujer responde, *¿doscientos?*, y el varón señala que sí así *gastan nuestros impuestos, yo diría que es una chi...*, después una voz en off señala: *Acabemos con la corrupción. Con el Sistema Nacional Anticorrupción que impulsó el PAN, los políticos no volverán a darse la gran vida con tu dinero.*

Mientras que las imágenes del video se muestra en la primera a la pareja a la que se pide su opinión; en la segunda imagen a otra mujer con un cartel que contiene diversas fotografías donde aparece la imagen del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto y la Reina de Inglaterra, así como la leyenda “Doscientos invitados pagados con tus impuestos”; en las imágenes tercera y cuarta, se advierte a la pareja que se interrogó, sólo que en esta última se encuentra la leyenda “acabemos con la corrupción”:

Del análisis que se realiza bajo la apariencia del buen Derecho de los promocionales objeto de la denuncia, no es posible advertir que se impute calumnia a Enrique Peña Nieto, titular del Poder Ejecutivo Federal por la comisión de un delito o

imputación de hechos falsos con impacto en un proceso electoral.

Lo anterior, porque, como ya se vio, para que exista calumnia se requiere la imputación directa de hechos o delitos falsos con un impacto en el proceso electoral, sin que tales supuestos se actualicen en el presente caso; ello, a partir de un examen preliminar sobre la juridicidad del promocional materia de la queja administrativa.

En la especie, se advierte que los promocionales se encuentran diseñados a través de interrogantes y respuestas, aparentemente, desarrollados de un modo casual o natural, de las que se busca comunicar un posicionamiento del partido político, en torno a hechos vinculados con un viaje oficial del titular del Poder Ejecutivo y la apreciación de que éste se llevó a cabo de forma “inmoderada” por haberse acompañado de un número muy considerable de personas.

En efecto, el contenido del mensaje puede ilustrar desde una visión preliminar sobre un posicionamiento del Partido Acción Nacional en torno a la razonabilidad y moderación en que se utilizan los recursos públicos en el contexto de una visita parte de la agenda internacional.

De modo que, por su contexto, implica una información connatural al debate político, porque conlleva el posicionamiento sobre un hecho de interés público, en el que el derecho a la libertad de expresión e información reviste un

carácter total en la construcción y consolidación de una sociedad democrática

En efecto, en un examen preliminar y aproximado acerca de la juridicidad de las expresiones del promocional de frente a aspectos que por ser de interés para la sociedad es dable someterlo al escrutinio de los ciudadanos, se estima que el spot debe considerarse como parte de un tema que se somete al debate de la opinión pública y a la reflexión de la ciudadanía.

Además, la connotación del vocablo “corrupción” no necesariamente debe ser interpretado como la imputación concreta a un acto ilícito, y menos aún delictivo; puesto que para ello, es necesario partir del contexto, en todo caso, también queda comprendida dentro de ese término, toda conducta que irrumpe con el esquema de racionalidad y economía que debe imperar en la actuación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirmación que debe concebirse válida en el contexto de una sociedad democrática.

Por lo tanto, no se comparte el estudio que la responsable realizó de los promocionales de que se trata, porque determinó que su contexto se encuentra dirigido a imputar al Presidente de la República, hechos falsos consistentes en uso indebido del erario público con motivo del viaje a Londres, lo cual, consideró puede dar lugar a delitos como el uso indebido de atribuciones y facultades, así como peculado.

Empero, del estudio que esta Sala Superior realizó bajo la apariencia del buen Derecho, advirtió que no existen actos de calumnia, a partir de lo explicado a lo largo de la presente sentencia.

En esas condiciones, como ya se dijo, resulta **fundado** el agravio analizado, y por ello, procede **revocar** el acuerdo impugnado a efecto de considerar que el contenido de los promocionales denominados **“LONDRES-GASOLINA”** identificados con las claves RV-00566-15 y RA-00752-15, no contienen actos de calumnia contra Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, y pueden ser difundidos como propaganda político-electoral.

Al haber resultado los argumentos analizados, el recurrente alcanzó la pretensión del presente medio de impugnación, y por ello, se estima innecesario estudiar los diversos motivos de inconformidad que formula.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo dictado el catorce de abril de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el expediente UT/SCG/PE/EPN/CG/162/PEF/206/2015.

Notifíquese como corresponda.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado que emite el Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN
FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO
FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA
DICTADA AL RESOLVER EL RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-
197/2015.**

No obstante que coincido con lo determinado en la sentencia que se dicta en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-197/2015**, motivo por el cual voto a favor, a fin de exponer las razones de hecho y Derecho que me llevan a tal conclusión, emito el siguiente **VOTO RAZONADO**:

Al caso se debe precisar que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-197/2015**, fue promovido por el Partido Acción Nacional, a fin de controvertir, el acuerdo ACQyD-INE-89/2015, dictado el catorce de abril de dos mil quince, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que

hubiere lugar, formulada por el Presidente de la República, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EPN/CG/162/PEF/206/2015.

La razón fundamental por la cual emito el presente voto razonado, es debido a que, desde mi perspectiva, con independencia de que exista o no imputación directa de hechos al Presidente de la República, lo cierto es que ello no se debe analizar desde la perspectiva de la dogmática penal, a fin de advertir si las conducta descritas pudiera o no constituir la imputación de un delito o de hechos falsos, para constituir calumnia electoral, sino que se debe privilegiar el debate político.

A partir de lo anterior, para el suscrito, se debe tener en consideración que, actualmente está en curso el procedimiento electoral federal dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), para elegir a diputados al Congreso de la Unión, y que se está desarrollando la etapa de campaña electoral.

En ese contexto, desde mi perspectiva y acorde a diversos criterios de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han sido recogidos por esta Sala Superior, y que se han citado en esta sentencia, en una democracia constitucional se requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos políticos.

Así, los límites de crítica e intromisión, en las actividades públicas de gobernantes, partidos políticos y candidatos son

más amplios por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, en ese contexto sus acciones y manifestaciones están expuestas a un control más riguroso, que de aquellas personas que no ostentan tal calidad jurídica.

En el anotado contexto, se debe destacar que la libertad de expresión constituye piedra angular de todo Sistema Democrático de Derecho, por tal motivo, la información o ideas que difunden los partidos políticos en su propaganda electoral, en el contexto del debate político, gozan de una presunción de validez y juridicidad, debido a las demandas del pluralismo, tolerancia y al espíritu de apertura que debe estar presente en una sociedad democrática.

Finalmente debe exponer, que el contenido del mensaje objeto de denuncia no es lo deseable, porque se pretende que en una democracia consolidada, los actores políticos hagan propuestas serias y dirigidas a la sociedad sobre su programa y plan de acción, así como la propuesta de acciones de gobierno que llevarían a cabo en caso de acceder al poder público; sin embargo, como he dicho, la crítica forma parte de los sistemas democráticos y no constituye *per se* un ilícito, lo cual sólo se podría saber, desahogado el procedimiento correspondiente y no en una medida cautelar, la cual es otorgada o negada, bajo la apariencia del buen Derecho.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO RAZONADO**.

SUP-REP-197/2015

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA