

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

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-362/2015.

**RECORRENTE:** CLAUDIA ARTEMIZA  
PAVLOVICH ARELLANO.

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

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA.

**SECRETARIOS:** JUAN MANUEL  
ARREOLA ZAVALA, CARMELO  
MALDONADO HERNÁNDEZ Y  
MARTÍN JUÁREZ MORA.

México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de dos mil quince.

**VISTOS** para resolver, los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-362/2015**, interpuesto por Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, en su carácter de representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a la Gubernatura del Estado de Sonora, postulada por la Coalición “Por un Gobierno Honesto y Eficaz”, a fin de impugnar el acuerdo por el que se declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/303/PEF/347/2015, respecto de la

difusión de supuesta propaganda calumniosa en contra de la citada candidata, atribuible al Partido Acción Nacional, en los promocionales intitulados “Escándalo 2” (radio), “Escándalo 3” (televisión) “Spot INE ESC 1” (televisión); y,

### **R E S U L T A N D O S:**

**PRIMERO. Antecedentes.** De las constancias que obran en el expediente, así como de lo expuesto por la recurrente en su demanda, se advierte lo siguiente:

**I. Primera denuncia.** El veintidós de mayo de dos mil quince, Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, en su carácter de representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja a través del cual hizo del conocimiento hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, toda vez que en su concepto, se trata de hechos en los que se le imputan actos y conductas antijurídicas falsas y reprochables ante el Estado y la ciudadanía, por lo siguiente:

El Partido Acción Nacional, en uso de sus prerrogativas de radio y televisión para el proceso electoral estatal 2014-2015 en Sonora, pautó los promocionales RA02473-15 denominado escándalo 2 [radio]; RV01842-15 denominado Spot INE ESC 1 [televisión]; y, RV01899-15 denominado escándalo 3 [televisión], a fin de que los dos primeros se empezaran a transmitir a partir del veintidós de mayo del año en curso y el

último de ellos, el veintitrés del mes y año en curso; promocionales que se encuentran en la página de acceso público [http://pautas.ife.org.mx/sonora/index\\_cam.html](http://pautas.ife.org.mx/sonora/index_cam.html).

El quejoso adujo que los promocionales denunciados claramente llevan implícita una calumnia en contra de la candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, ya que se le imputan conflictos de intereses, tráfico de influencias y extorsión, por tanto esa propaganda rebasa los límites establecidos por la Constitución federal y por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

*Asimismo, señaló que: Además, que de confirmarse por el Partido Acción Nacional que sean verdaderos los audios en los que se realiza la intervención a la comunicación privada, éstos son de origen ilícito que se constituyen en delito, mismos que deben ser sancionados por las autoridades competentes, ya que desde este momento con el simple hecho de que están programados para dar inicio a su transmisión, constituyen agravios en su perjuicio y detrimento.*

**II. Radicación, admisión, reserva de emplazamiento y diligencia de investigación.** El veintidós de mayo del año en curso, se dictó proveído mediante el cual se tuvo por recibida la queja, la cual se radicó bajo la clave UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015; se admitió a trámite y se ordenó una diligencia de investigación, consistente en requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, información necesaria

para la resolución de la respectiva solicitud de medidas cautelares.

**III. Acta circunstanciada.** Se instrumentó acta circunstanciada con el objeto de dejar constancia de la diligencia practicada en cumplimiento a lo ordenado en el proveído del veintidós de mayo, dictado en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015.

**IV. Recepción de la información solicitada a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.** Mediante Oficio número INE/DEPPP/DE/DAI/2359/2015, signado por el Titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, de veintidós de mayo del año en curso, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

**V. Segunda denuncia.** El veintitrés de mayo de dos mil quince, Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, en su carácter de representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja a través del cual hizo del conocimiento hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, por lo siguiente:

El Partido Acción Nacional, en uso de sus prerrogativas de radio y televisión para el proceso electoral estatal 2014-2015 en Sonora, pautó el promocional RV01899-15 denominado escándalo 3 [televisión], para ser transmitido a partir del

veinticuatro de mayo del presente año, el cual se encuentra en la página de acceso público [http://pautas.ife.org.mx/sonora/index\\_cam.html](http://pautas.ife.org.mx/sonora/index_cam.html).

Al respecto, se adujo que el promocional denunciado claramente lleva implícita una calumnia en contra de la candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, ya que se le imputan conflictos de intereses, tráfico de influencias y extorsión, por tanto esa propaganda rebasa los límites establecidos por la Constitución federal y por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**VI. Admisión, reserva de emplazamiento y acumulación.** El veintitrés de mayo del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia; se le asignó el número de expediente UT/SCG/PE/CAPA/CG/303/PEF/347/2015; se admitió a trámite, y se ordenó su acumulación al expediente UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015.

**VII. Propuesta de medidas cautelares.** El veintitrés de mayo de dos mil quince, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

**SEGUNDO. Acuerdo ACQyD-INE-148/2015 (acto impugnado).** En la Septuagésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado del veinticuatro de mayo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto

Nacional Electoral aprobó el “ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR CLAUDIA ARTEMIZA PAVLOVICH ARELLANO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/CAPA/CG/303/PEF/347/2015, RESPECTO DE LA DIFUSIÓN DE SUPUESTA PROPAGANDA CALUMNIOSA ATRIBUIBLES AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL”, identificado con la clave ACQyD-INE-148/2015, cuyos puntos de acuerdo son:

[...]

#### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, apoderado legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, por cuanto hace a la difusión de los promocionales **RA02473-15 intitulado Escándalo 2, y RV01842-15 intitulado Spot INE ESC 1**, lo anterior en términos de los argumentos esgrimidos en el Apartado A del considerando TERCERO.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, apoderado legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, por cuanto hace a la difusión del promocional **RV01899-15 denominado Escándalo 3**, lo anterior en términos de los argumentos esgrimidos en el Apartado B del considerando TERCERO.

**TERCERO.** Se **instruye** al titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**CUARTO.** En términos del considerando CUARTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

[...]

De las constancias que obran en autos y, particularmente de la cédula de notificación respectiva, se desprende que la ciudadana inconforme fue notificada del acuerdo controvertido el veinticuatro de mayo del presente año.

**TERCERO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Disconforme con el acuerdo precisado en el apartado que antecede, mediante escrito presentado el veinticuatro de mayo de dos mil quince, Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a la Gubernatura del Estado de Sonora, postulada por la Coalición “Por un Gobierno Honesto y Eficaz”, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

**CUARTO. Trámite y sustanciación.**

a) Mediante oficio número INE/UT/STCQyD/236/2015 de veinticinco de mayo del año en curso, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la misma fecha, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, remitió a este órgano jurisdiccional federal el expediente integrado con motivo del recurso de revisión en comento.

b) Mediante proveído de la misma data, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REP-362/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio TEPJF-SGA-4772/15, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

c) 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,

#### **CONSIDERANDOS:**

**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 cual se impugna el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relativo a la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/303/PEF/347/2015.

Lo anterior, resulta acorde con 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 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:

**a) Forma.** El escrito recursal se presentó ante la autoridad responsable; contiene el nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello, la firma autógrafa del representante legal de la hoy recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto combatido y los preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** En la especie se cumple tal requisito, toda vez que el acto impugnado fue notificado a la ciudadana recurrente, el veinticuatro de mayo de dos mil quince, según se desprende de la cédula de notificación que obra en autos; en tanto el correspondiente recurso se interpuso en la misma fecha, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que la recurrente actuó por conducto de su representante legal, quien cuenta con poder suficiente para promover acciones e interponer recursos, en términos de la copia certificada del testimonio notarial que obra en autos.

**d) Interés Jurídico.** La recurrente acredita su interés jurídico en razón de que es la parte denunciante en la queja que dio origen

al acuerdo que ahora se impugna, por lo que tiene interés directo respecto de las actuaciones que se efectúen en el procedimiento instaurado.

**e) Definitividad.** Se satisface este requisito, toda vez que la recurrente controvierte un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso mediante el cual pudiera ser revocado, anulado o modificado.

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

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

En tal sentido tienen como finalidad prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares 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 a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Lo anterior, ha sido reconocido por el Pleno del máximo órgano jurisdiccional del país, a través del criterio contenido en la Jurisprudencia P./J.21/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18, que es del tenor literal siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe

considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Al respecto, conviene tener presente que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

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

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 tal sentido, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor– o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de lo anteriormente expuesto, resulta inconcuso que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

**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, razonabilidad y proporcionalidad 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 esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Consideraciones esenciales similares fueron sustentadas al resolverse los diversos expedientes SUP-REP-25/2014 y SUP-REP-51/2015.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-

electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia **26/2010**, de esta Sala Superior y publicada en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, visible en las páginas 613 y 614, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.** De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que este criterio se sostuvo en esencia, en las ejecutorias emitidas por esta Sala Superior en los recursos de apelación registrados bajo las claves SUP-RAP-96/2013, SUP-RAP-170/2013, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011 y en el recurso SUP-REP-21/2015.

**CUARTO. *Agravios.***-De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su

inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por los recurrentes, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

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

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

Una vez señalado lo anterior, es menester precisar que la litis en el presente asunto se circunscribe a determinar la legalidad del acuerdo dictado el veinticuatro de mayo de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por la recurrente dentro del procedimiento

especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015 y su acumulado; ello en atención a que en concepto de la recurrente conculca su esfera de derechos al estimar que se la imputa la comisión de diversos delitos, y con ello se transgrede lo previsto en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, la recurrente hace valer un solo concepto de agravio con los siguientes motivos de inconformidad:

**A)** Que el acuerdo impugnado transgrede lo previsto en los artículos 6, 7, 14, 16, 17, 41, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 442, 443, inciso j), 459, 470, inciso b) y, 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 59, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, en razón de que con los promocionales denunciados se genera una calumnia hacia la recurrente, a partir de hechos falsos y, establece una imagen negativa con motivo de la presunta comisión de delitos, toda vez que la Comisión responsable deja de apreciar el vínculo que el Partido Acción Nacional generó entre el nombre e imagen de la recurrente, con el contenido del audio y video de los promocionales denunciados y, que rebasa los límites permitidos por la libertad de expresión, debido a que se le vincula con palabras que calumnian su nombre, imagen y reputación, al generar la percepción en el electorado de que ha cometido actos ilícitos, inmorales y repudiados por la sociedad.

**B)** Que el material pautado por el Partido Acción Nacional contraviene las disposiciones en materia constitucional y legal, al ser un promocional realizado con intervenciones de comunicaciones telefónicas obtenidas de forma ilegal, mismas que se encuentran editadas, con el propósito de que su contenido genere un impacto en perjuicio de la recurrente, actual candidata a Gobernadora del Estado de Sonora, lo cual afecta su honra, reputación e integridad como persona y candidata.

**C)** Que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral incurre en falta de exhaustividad al analizar los promocionales denunciados, toda vez que, entre otros delitos, la extorsión, se encuentra previsto como delito en el artículo 390 del Código Penal Federal, sin embargo, la autoridad responsable sólo se limitó a señalar que tal elemento forma parte de una sana crítica que motiva el debate político, sin considerar la vinculación que se hace de la recurrente con la presunta comisión de tal delito.

**D)** Que el Partido Acción Nacional no puede invocar el derecho a la libertad de expresión para la transmisión de material ilegal, máxime cuando el contenido proviene de hechos y conductas que califican y vinculan a Claudia Artemisa Pavlovich Arellano con la comisión de delitos previstos en el Código Penal Federal y, porque no se trata de un derecho absoluto, sino que admite restricciones.

**E)** Que en forma indebida la Comisión responsable considera que para tener por actualizada la calumnia, se debe tratar de hechos verdaderos que tiendan al desprestigio del agraviado, cuando lo cierto es que en el caso, la misma se actualiza, porque si bien se difundió por un medio impreso de comunicación una nota en la cual se dice que Claudia Artemisa Pavlovich Arellano entrega licitaciones a los amigos para la construcción de carreteras, así como que arregla licitaciones, ello se trata en realidad de hechos falsos dirigidos a difamarla y calumniarla.

**F)** Que no existen pruebas fehacientes que aporte el Partido Acción Nacional para sustentar que Claudia Artemisa Pavlovich Arellano es una persona que extorsiona y, que abusa de su cargo para cometer dicho delito, por lo que tal aseveración constituye calumnia.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Por razón de método los conceptos de agravio se analizarán de forma conjunta, debido a que guardan identidad y estrecha relación, sin que esta circunstancia genere agravio alguno a la recurrente, conforme a la Jurisprudencia 4/2000, con rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, página 125.

Del análisis del escrito del recurso que motivó la integración del presente expediente, se advierte que la recurrente, medularmente, cuestiona la determinación de la autoridad

responsable de no adoptar y decretar las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/303/PEF/347/2015.

Así, su pretensión fundamental radica en que esta Sala Superior ordene la revocación del acuerdo controvertido y que se concedan las medidas cautelares solicitadas por la recurrente y no se permita la difusión en radio y televisión de los promocionales denunciados.

En las relatadas circunstancias, la *litis* en el presente asunto se constriñe a determinar si el acuerdo controvertido por el que se declaró improcedente el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas, se encuentra o no apegado a Derecho.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Superior son **fundados** los agravios hechos valer por la recurrente por las siguientes razones:

**I. Marco normativo.**

En primer término, se considera necesario tomar en cuenta el marco normativo siguiente:

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

"[...]

**Artículo 41.**

...

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

[...]

**Apartado C**

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

[...]"

La disposición constitucional citada fue objeto de una modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se suprimió el concepto normativo atinente a 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.

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.

[...]"

Por cuanto hace a la regulación de los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda política, el artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

"Artículo 471.

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.
2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

[...]"

En ese sentido, el artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que **"se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral"**.

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

La construcción normativa forjada por el legislador debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos.

Por otra parte, es pertinente destacar, que en su desarrollo 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.**

[...]"

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.

[...]"

En relación con el marco normativo citado, debe señalarse, en principio, que en el ámbito público o político, la libertad de

expresión tiene un alcance y relevancia preponderante dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que la emisión de información e ideas se explica a través de tres valores primordiales: pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales 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.

Respecto de esta última acepción, debe puntualizarse que existe un interés del conjunto social, porque en el debate político y electoral exista un intercambio de ideas desinhibido, una crítica fuerte acerca de las personas, partidos políticos, postulados y programas de gobierno que se proponen con la finalidad de que la sociedad y, concretamente, los electores tengan la posibilidad de conformar una opinión mayormente objetiva e informada y, bajo esas condiciones, pueda emitir el sufragio de manera libre y razonada.

En esa dirección, en cuanto al interés público del discurso político, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.<sup>1</sup>

Asimismo, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> 90. El Tribunal considera indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado.[...] El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí. Véase el caso: Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

<sup>2</sup> [...] La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.

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.<sup>3</sup>

En ese tenor, 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 ese manejo, 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.

Así, 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, ya que voluntariamente se someten a un mayor escrutinio ante la sociedad.

En ese contexto, puede afirmarse que desde la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituye uno de los

---

<sup>3</sup> 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.

principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.<sup>4</sup>

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 control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, ya que consideró que en un sistema inspirado en los valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tal y como es de verse en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay -sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 31 de agosto de 2004-, la confección de la jurisprudencia de dicho órgano internacional, integradora de nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -posición que también ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación- ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

<sup>5</sup> 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". En ese mismo sentido, 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

De ese modo, en el marco de una contienda electoral, la libertad de expresión, dentro del debate político, se acentúa al constituir 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.

Por tanto, en el debate democrático la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos es condición para que la ciudadanía cuestione e indague respecto de la capacidad e idoneidad de los candidatos o partidos políticos, y a la vez conozca, compare propuestas, ideas y opiniones, o disienta de ellas.

En este orden, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna; sin embargo, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, la libertad de expresión no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, por ejemplo, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente

---

protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas. Ello, tal y como 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".

citado, lo constituye que no se calumnie a las personas; concepto en el que también se incluye a los partidos políticos.

En esa lógica, corresponde analizar si fue conforme a derecho o no la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al emitir el acuerdo **ACQD-INE-148/2015**, por la que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por la recurrente.

## **II. Contenido de los promocionales denunciados.**

En primer lugar, es menester mencionar que los promocionales denunciados se identifican con las siguientes claves y nombres: RA02473-15 intitulado “Escándalo 2” y RB01842-15 denominado “Spot INE ESC 1”, cuya transmisión transcurrió del veintidós al veintitrés de mayo de dos mil quince.

Por otra parte, el RV01899-15 denominado “Escándalo 3”, cuya transmisión inició del veinticuatro al veintiocho de mayo del presente año.

Ahora bien, se debe destacar que, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que, de conformidad con lo asentado en el acuerdo impugnado de veinticuatro de mayo de dos mil quince, se advierte que el periodo de transmisión de los promocionales identificados con las claves RA02473-15 intitulado “Escándalo 2” y RB01842-15 denominado “Spot INE ESC 1”, transcurrió del veintidós al veintitrés de mayo de dos mil quince, sin embargo, es necesario el pronunciamiento correspondiente respecto a la licitud o no de los mismos al ser su contenido similar al diverso

RV01899-15 denominado “Escándalo 3”, cuya transmisión concluye el próximo veintiocho de mayo, a fin de que, de ser el caso, el partido político denunciado pueda pautarlos nuevamente, o de lo contrario, se abstenga de programarlos para su difusión.

Una vez señalado lo anterior, como se anticipó, en concepto de esta Sala Superior se estiman **fundados** los motivos de inconformidad hechos valer por la recurrente conforme a lo siguiente:

De manera contraria a lo expuesto por la autoridad responsable, la cual estimó que en dichos promocionales se debe privilegiar una interpretación favorecedora de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos y de la sociedad en general, este órgano jurisdiccional considera que, en la especie, atendiendo al contenido de dichos promocionales se advierte que estos exceden al referido derecho de libertad de expresión.

Esta Sala Superior, como lo ha hecho consistentemente en asuntos de este tipo, considera necesario tener en cuenta el análisis preliminar del contenido de los promocionales de radio y televisión denunciados.

En el caso, como consta en el acuerdo impugnado, está acreditado la existencia de los promocionales denunciados, cuyo contenido es del tenor siguiente:

[...]

**Audio.**

**Voz en off hombre:** ¿Sabes quién es la candidata de los escándalos? es Claudia Pavlovich.

Medios nacionales como Reforma, El Universal y Reporte Índigo han documentado escándalos como el de las dos maletas llenas de dinero, el uso del avión de un empresario al que benefició con una licitación federal y la extorsión a otro empresario Guaimense a quien le pidió que se ponga guapo después de que se le había depositado un apoyo federal por siete millones y medio de pesos, ese es el PRI que quiere gobernar Sonora, candidatos a diputados locales del PAN.

Al inicio del video se aprecia escucha lo siguiente: **¿Sabes quién es la candidata de los escándalos? es Claudia Pavlovich**, seguido de diversas imágenes de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano con una leyenda en la parte inferior en letras blancas que dice: **Los ESCÁNDALOS de PAVLOVICH**, tal y como se muestra a continuación:





Los ESCÁNDALOS de PAVLOVICH

Acto seguido, se escucha: **Medios nacionales como Reforma, El Universal y Reporte Índigo han documentado escándalos como el de las dos maletas llenas de dinero, al mismo tiempo que se observan las siguientes imágenes**



Se aprecia la portada del periódico "Reforma", en la que aparece la imagen de Claudia Pavlovich Arellano, con una leyenda en letras negras que refiere: **Apoyo a empresarios... ahora vuela en su avión.**



Se aprecia la nota intitulada **Despiden a funcionarios por ofrecer maletas de dinero**, publicada en el portal de internet del medio informativo "El Universal".



Se aprecia la portada de la revista Reporte Índigo, en la que aparece la imagen de Claudia Pavlovich Arellano, con una leyenda en letras amarillas y blancas que refiere: **"NECESITO QUE SE PONGA GUAPO". CLAUDIA PAVLOVICH.**



Se aprecia la portada de la revista Reporte Índigo, en la que aparece la imagen de Claudia Pavlovich Arellano, con una leyenda en letras amarillas y blancas que refiere: **"NECESITO QUE SE PONGA GUAPO". CLAUDIA PAVLOVICH.**

Asimismo, se inserta en la imagen la leyenda: **Por favor, dile que traigo dos maletas, una en cada mano y que no hallo que hacer con ellas.**

Posteriormente, se escucha lo siguiente: **El uso del avión de un empresario al que benefició con una licitación federal, y se observa las siguientes imágenes:**

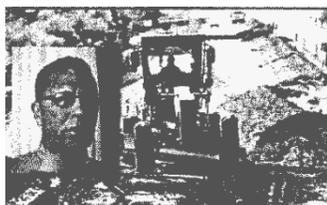


Se observa a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano dialogando con una persona del sexo masculino de camisa blanca con la bandera de México en el brazo derecho, al fondo una avioneta con la clave N233J..., la cual tiene la puerta de abordaje abierta, asimismo se observa otra persona del sexo masculino con camisa rosa, y en la parte inferior de la imagen la leyenda: **TRAFICO DE INFLUENCIAS.**



Se observa un oficio emitido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sobre la *Convocatoria a la Licitación Pública Internacional número LO-009000998-T217-2014.*

Acto seguido se observa en un recuadro la imagen de un sujeto, quien presuntamente es un empresario a quien supuestamente benefició con una licitación federal, atrás del recuadro aparece un camino y una maquinaria pesada de color amarillo.



Posteriormente, aparecen las siguientes imágenes, y se menciona: **La extorsión a otro empresario Guaimense a quien le pidió que se ponga guapo después de que se le había depositado un apoyo federal por siete millones y medio de pesos.**



Se observa el rostro de Claudia Pavlovich, con la leyenda **EXTORSIÓN**

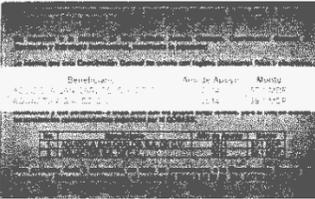
Se advierte la imagen de una persona a quien supuestamente Claudia Pavlovich le pidió que se ponga guapo después de haberle depositado un apoyo federal de siete millones y medio de pesos, en el video se observa una



casa, con una camioneta estacionada y en la parte izquierda se lee en un círculo la frase: **¡QUE SE PONGA GUAPO!**, y en la parte inferior de la imagen se lee la leyenda **EXTORSIÓN**.



Enseguida se aprecia la imagen de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano con la leyenda **NECESITO QUE SE PONGA GUAPO**.



Sigue la imagen de un oficio, el cual refiere en un cuadro lo siguiente:

1. Acuícola San Carlos S.A. de C.V., año de apoyo 2014, monto \$7.1 MDP.
2. AQUACTIVA S.A. de C.V., año de apoyo 2014, monto \$9.1 MDP.

Finalmente, se alude lo siguiente: **ese es el PRI que quiere gobernar Sonora, candidatos a diputados locales del PAN**, seguido de las siguientes imágenes:



Se observa a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, en compañía de otras personas.



Se observa el logo del Partido Acción Nacional, así como la leyenda: **candidatos a diputados locales del pan**.

[...]"

Del análisis preliminar que se hace en esta fase del contenido de los mensajes de mérito, se desprenden diversas opiniones que se relacionan con Claudia Artemiza Pavlovich Arellano,

cuya imagen se observa durante la totalidad del mensaje, apreciándose una voz *en off* que expresa las siguientes frases:

- ***¿Sabes quién es la candidata de los escándalos? es Claudia Pavlovich.***
- ***Que medios nacionales como los periódicos Reforma, El Universal y la publicación Reporte Índigo han documentado escándalos como el de las dos maletas llenas de dinero.***
- ***El uso del avión de un empresario al que benefició con una licitación federal.***
- ***La extorsión a otro empresario Guaimense a quien le pidió que se ponga guapo después de que se le había depositado un apoyo federal por siete millones y medio de pesos.***
- ***Ese es el PRI que quiere gobernar Sonora.***
- ***Los mensajes finalizan haciendo alusión como su autoría a los candidatos a diputados locales del PAN.***

De lo antes señalado, se advierte, en un ejercicio preliminar, que los promocionales denunciados expresan el posicionamiento de un partido político que cuestiona la honestidad en el contexto del desempeño de la trayectoria pública de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, lo que desde la perspectiva de la recurrente revela la comisión de supuestos delitos como el de extorsión a un empresario, con motivo de haberle depositado un apoyo federal de siete millones y medio de pesos y, a la cual se alude a la frase “QUE SE PONGA GUAPO”.

Del análisis contextual de los promocionales denunciados y conforme a las frases ahí señaladas se advierte que bajo la

apariencia del buen derecho existen elementos suficientes para considerar que se imputa de manera genérica y descontextualizada un delito relacionado con la extorsión a un empresario por parte de la ciudadana Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, lo cual constituye una acusación injustificada tratándose de promocionales difundidos dentro de la pauta de un partido político, especialmente considerando que las acusaciones relacionadas con la extorsión tienen un efecto importante en la opinión pública por la naturaleza propia del delito que se imputa y la del bien jurídico que tutela dicho tipo penal, máxime que se encuentra en curso la etapa de campañas electorales en el Estado de Sonora.

En efecto, se debe tener en cuenta que los artículos 6° y 7° de la Constitución federal, consignan, el primero de ellos, dos derechos fundamentales, a saber: a) La libertad de expresión; y, b) El derecho a la información, los cuales se distinguen en que, en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que la libertad o derecho a la información atiende más bien, a la potestad que asiste a todo individuo para tener acceso o recibir la información, lo que denota que ambos derechos son eminentemente complementarios.

Por su parte, el segundo numeral citado, regula la inviolabilidad de la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; señalando que no se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Establece además, entre otros aspectos, que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la propia Constitución General de la República.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales en cita, se desprende que la manifestación de las ideas, en principio, no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber: **a)** Que se ataque a la moral; **b)** Se afecten la vida privada o los derechos de terceros; **c)** Se provoque algún delito; o, **d)** Se perturbe el orden público.

En ese sentido, la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas, deben ser jurídicamente protegidos, dado que así lo disponen tanto el artículo 6º, de la Constitución federal, ya citado, como el diverso artículo 11, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de ingerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o

en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. [...]

Conforme al citado instrumento jurídico internacional, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por otra, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

En ese orden, se enmarca la prohibición que introdujo el poder reformador de la Constitución en noviembre de dos mil siete, en el artículo 41, Base III, Apartado C, y que encuentra su concreción legal en lo que dispone el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé el deber de los partidos políticos de abstenerse en su propaganda política o electoral, de formular manifestaciones que denigren a las instituciones y a los partidos o calumnien a las personas así como que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

En la especie, la apreciación del **contexto integral** de los promocionales denunciados permite advertir un contenido lesivo a la dignidad y honra de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a Gobernadora del Estado de Sonora por la *Coalición "Por un Gobierno Honesto y Eficaz"*, fundamentalmente, al asociar directamente las imágenes y las frases relacionadas

con la comisión del delito de extorsión que en ellos se presentan, con la referida candidata.

Como se advierte, los spots reclamados contienen palabras, frases y mensajes que asocian a la candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano con la comisión del delito de extorsión, las cuales no se encuentran protegidos por la libertad de expresión aludida por la Comisión responsable, toda vez que, como se indicó en líneas anteriores, tratándose de la propaganda política o electoral de los partidos políticos existe un énfasis a la restricción constitucional relativa a la libertad de expresión.

El énfasis consiste en prohibir en forma absoluta que, de manera directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que calumnien a las personas, razón por la cual no es dable admitir que en la propaganda política del Partido Acción Nacional se asocie a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano con expresiones que intrínsecamente empañan o deterioran su imagen, como son las de "EXTORSIÓN", además del contexto en que se utilizan las referidas expresiones.

Dichas palabras, frases y mensajes en lo individual, por sí mismas, y en el contexto en que son utilizadas, resultan suficientes para descalificar a una persona, pues están relacionadas en general con prácticas ilícitas.

Ahora bien, de conformidad con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se tiene que:

Extorsión es definido como "Amenaza de pública difamación o daño semejante que se hace contra alguien, a fin de obtener de él dinero u otro provecho. 2. Presión que, mediante amenazas, se ejerce sobre alguien para obligarle a obrar en determinado sentido".

Por tanto, existe una confrontación de la libertad de expresión en el debate político y el derecho a la honra y buena reputación de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, pues el contenido de los promocionales denunciados hace referencia a la imputación genérica del delito vinculado con la extorsión.

Cabe mencionar que el delito de extorsión está tipificado en los Códigos Penal Federal y el del Estado de Sonora tal y como se advierte de los artículos 390 y 293, respectivamente que son del tenor siguiente:

Código Penal Federal.

**CAPITULO III BIS**  
**Extorsión**

**Artículo 390.-** Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o

comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratase de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

## Código Penal del Estado de Sonora

### EXTORSIÓN

**ARTÍCULO 293.-** Al que sin derecho y mediante coacción o intimidación, obligue a otro a dar, hacer, no hacer, dejar de hacer o tolerar algo, con la finalidad de obtener un lucro para sí o para otro, o de causar a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a quince años de prisión y de cien a ochocientos días multa.

Se impondrá de 30 a 60 años de prisión cuando en la comisión del delito se dé alguna de las siguientes modalidades:

I. Intervengan dos o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

II. Se emplee violencia física;

III. Si es cometido en contra de un menor de edad, de una mujer en estado de gravidez o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien, en contra de una persona mayor de sesenta años;

IV. El sujeto activo del delito sea o haya sido, o se ostente sin serlo, integrante de alguna institución policial o servidor público en alguna de las áreas de prevención o persecución de delitos, administración de justicia o reinserción social; asimismo, cuando porte vestimentas o instrumentos de identificación, de los utilizados por integrantes de instituciones de seguridad pública; o tenga alguna relación de confianza, laboral, de parentesco o de negocios con la víctima o con sus familiares;

Por tanto, esta Sala Superior estima que el contenido de los promocionales denunciados, bajo la apariencia del buen derecho podría implicar una posible calumnia generalizada respecto de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, pues puede generar una percepción de culpabilidad injustificada, a partir de la imputación generalizada del delito de extorsión.

De esta forma, bajo la apariencia del buen derecho el contexto de los promocionales denunciados imputa sin fundamento y de manera generalizada a la ahora recurrente un delito de alto impacto social que puede afectar su derecho a la honra, dañar su reputación ante la ciudadanía, y, principalmente, distorsionar la percepción pública del electorado sin estar debidamente justificado, ya que se trata de una falacia por generalización indebida de una afirmación que imputa una conducta ilícita que no está relacionada en principio con el desempeño de un cargo público, sino que está relacionada con la probable comisión de hechos ilícitos de una candidata, lo que en nada contribuye al proceso electoral o al debate público, sino que, en un análisis cautelar, puede considerarse que puede generar una percepción inexacta respecto de la conducta de la referida ciudadana, imputándole conductas que no se encuentran acreditadas y que por el contrario implican hechos graves y reprobables frente a los electores.

En esa virtud es que se considera que se debe revocar el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que se concedan las medidas cautelares solicitadas por Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y se ordene la suspensión de los spots denunciados que se encuentren actualmente transmitiéndose.

Al haber resultado **fundados** los agravios formulados por la recurrente, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo controvertido que declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/294/PEF/338/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/303/PEF/347/2015, para los efectos precisados en el considerando último de esta ejecutoria.

**Notifíquese**, en términos de ley.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL  
DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**