

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-40/2015.

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIA: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA, MA. LUZ SILVA SANTILLÁN Y
MAGALI GONZÁLEZ GUILLÉN.

México, Distrito Federal, a veintitrés de enero de dos mil quince.

VISTOS para resolver, los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de impugnar el acuerdo ACQyD-INE-3/2015, dictado el diez de enero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por Joaquín López Dóriga Velandia, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JLDV/CG/3/PEF/47/2015 y,

RESULTANDO

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

1. Solicitud de transmisión de mensajes. El dos de enero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática mediante oficio PRD/CRTV/02/2015 solicitó la transmisión del material denominado “*Queremos ser tu voz*” con los folios RV00006-15 y RA00006-15, para el período de precampaña del proceso electoral federal 2014-2015.

2. Periodo de precampañas. El diez de enero de dos mil quince, dio inicio el periodo de precampañas del proceso electoral federal 2014-2015 y con ello, el correspondiente a las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales en los tiempos del Estado administrados por el Instituto Nacional Electoral.

3. Acuerdo impugnado. El propio diez de enero del presente año, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dictó el acuerdo ACQyD-INE-3/2015, en el cual acordó sobre la solicitud de adoptar las medidas cautelares respecto del material precisado con anterioridad, formulada por Joaquín López Dóriga Velandia, dentro del procedimiento especial sancionador

UT/SCG/PE/JLDV/CG/3/PEF/47/2015, a través del cual determinó:

“...PRIMERO. Se declara **procedente la** adopción de medida cautelar solicitada por Joaquín López-Dóriga Velandia, respecto de la difusión del promocional Queremos ser tu voz, identificado con el número RV00006-15, el cual fue pautado por este Instituto como prerrogativa de acceso a tiempos en televisión del Partido de la Revolución Democrática, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. Se ordena a las concesionarias de televisión que están transmitiendo el promocional objeto de la medida cautelar que **de manera inmediata** (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta determinación), suspendan la difusión del promocional Queremos ser tu voz, identificado con el número RV00006-15, el cual fue pautado por este Instituto como prerrogativa de acceso a tiempos en televisión del Partido de la Revolución Democrática, una vez que sean notificadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

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 **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionados atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

QUINTO. Se ordena al Partido de la Revolución Democrática, que en el término de **seis horas** contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral del promocional Queremos ser tu voz, identificado con el número RV00006-15.

SEXTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a los concesionarios de televisión que difundan el material objeto de la presente medida cautelar, así como al Partido de la Revolución Democrática, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados, así como retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información del material pautado.

SÉPTIMO. *Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que se transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los materiales denunciados, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y a los integrantes de esta Comisión de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de los promocionales que fueron materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas...*

4. Sustitución del promocional El mencionado instituto político, refirió que el once de enero del presente año, mediante el oficio PRD/CRTV/02/2015, dio cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo ACQyD-INE-3/2015, de sustituir el promocional “*Queremos ser tu voz*” identificado con el número RV00006-15.

El recurrente afirma haber tenido conocimiento de la resolución referida el once de enero del año en curso.

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del medio de defensa. Mediante escrito presentado el doce de enero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la resolución anteriormente referida.

2. Remisión de expediente. El trece de enero del año en curso, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y

Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió, el expediente integrado con motivo del recurso de revisión promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

3. 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-40/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, 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 el oficio correspondiente, suscrito por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

4. 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-3/2015 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se decreta la procedencia de la adopción de medidas cautelares formulada dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JLDV/CG/3/PEF/47/2015.

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 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 causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. En la especie se cumple tal requisito, porque el partido recurrente, según afirma en su demanda, fue notificado del acuerdo impugnado mediante correo electrónico el once de enero de dos mil quince, a las dos horas dieciséis minutos, hecho que la propia autoridad responsable reconoce al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para

tener por cierta tal fecha y por ende, para efectuar el cómputo del plazo correspondiente.

Por su parte, la demanda que da origen al presente recurso de revisión, fue presentada el doce de enero de dos mil quince, a las quince horas veintiocho minutos, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a 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 en lo señalado en 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 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho 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 de la Revolución Democrática, por conducto de Pablo Gómez Álvarez, quien se ostenta como representante de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Pablo Gómez Álvarez está facultado para

promover en representación del mencionado instituto político, dado que dicho requisito es reconocido como cumplido por la propia autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que 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 ACQyD-INE-3/2015, dictado el diez de enero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares formulada por Joaquín López Dóriga Velandia, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JLDV/CG/3/PEF/47/2015.

En dicha resolución, entre otras cosas, se ordenó a las concesionarias de televisión que estuvieron transmitiendo el promocional *Queremos ser tu voz* -pautado por el Instituto Nacional Electoral como prerrogativa de acceso a tiempo en televisión del Partido de la Revolución Democrática- que de manera inmediata suspendieran su difusión.

Asimismo, se ordenó al aludido partido político, que sustituyera el referido promocional "*Queremos ser tu voz*".

La suspensión y la sustitución del promocional ordenados, hacen evidente el interés jurídico del partido político para impugnar la procedencia de adopción de medidas cautelares decretada por la responsable.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud 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. Síntesis de los agravios. En su agravio único, el recurrente se duele del acuerdo ACQyD-INE-3/2015, dictado el diez de enero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el que se decretó procedente la solicitud de medidas cautelares y en consecuencia, se ordenó suspender la difusión y sustitución del promocional "*Queremos ser tu voz*" del Partido de la Revolución Democrática.

Desde el punto de vista de la parte promovente, la autoridad responsable, al emitir dicha determinación *dejó de observar los principios rectores de la función electoral y sin la debida motivación y fundamentación* y vulnera los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, exhaustividad y congruencia; en tanto carece de la debida motivación y fundamentación.

Para explicar lo anterior, el partido recurrente refiere que la responsable efectuó un análisis subjetivo del contenido promocional en cuestión, porque en la argumentación que vertió para justificar su decisión partió de la premisa de que las imágenes y las frases del promocional *pueden dar lugar a relacionar de forma directa o indirecta a Joaquín López Dóriga con un sistema o conjunto de episodios históricos que dañan o han dañado al país y a la sociedad, lo que a la opinión pública pudiera calificar como indeseables o desafortunados o jurídicamente reprochables.*

En ese sentido, estima inadecuado lo sostenido en el acuerdo impugnado, debido a que, en su concepto, la responsable emplea de forma confusa, ambigua y “oscilante”, el concepto de calumnia.

Aduce que en su argumentación, la responsable confunde y mezcla los conceptos de calumnia y denigración, soslayando, a su parecer, que este último fue suprimido como causa de responsabilidad y sanción en la más reciente reforma electoral.

Asimismo, señala que el análisis gramatical de los vocablos “calumnia” y “denigrar”, se obtienen definiciones distintas que la responsable no considera, razón por la cual confunde tales conceptos.

Bajo el enfoque del promovente, el contenido esencial del promocional revela que, contrario a lo considerado por la

responsable, la estructura del mensaje político del promocional, constituye un planteamiento, un llamado al análisis y a la reflexión acerca de los problemas que aquejan al país.

Por lo que hace en específico a la frase: "*En cambio hay cosas que no sólo se repiten... siguen siendo lo mismo*", el partido político actor afirma que se trata concretamente de un llamado a la reflexión con respecto del más poderoso monopolio televisivo con incidencia en el setenta por ciento de la población y en la opinión pública.

Asimismo, respecto a los planteamientos discursivos en los temas de errores de gobierno, economía, seguridad pública contenidos en el promocional, el recurrente sostiene que fue incorrecta la valoración que de los mismos hizo la responsable, ya que a su parecer se encuentran perfectamente desvinculados del quejoso.

En otro punto, el promovente aduce que la responsable no sólo considera las expresiones que calumnien a las personas, sino que asume competencia respecto de expresiones que presuntamente pueden provocar afectación a la honra y a la reputación, cuestión de la que asegura, carece de competencia para conocerlas.

Hace alusión al derecho de libre expresión y libre manifestación bajo los cuales, asegura, se encuentra amparado el mensaje político en el promocional. Al efecto, cita la

jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior, de rubro: **“...LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS...”**, la cual estima es aplicable al caso concreto a *contrario sensu*.

En apoyo a lo anterior, afirma que la responsable, en su valoración, debió haber estimado que no se encuentra encaminado a efectuar afirmaciones respecto de determinada conducta ilícita que hubiera realizado el quejoso, toda vez que, en su concepto, únicamente se realiza una alusión de lo que en el punto de vista del partido político y sectores de la opinión pública constituye una problemática: la falta de pluralidad en los medios de comunicación.

Ello porque asegura que la inclusión de la imagen de Joaquín López Dóriga Velandia dentro del promocional denunciado, se encuentra inmersa en una secuencia que da cuenta de varias temáticas y sólo se relaciona con la problemática que en su enfoque existe de los medios de comunicación, que es el ámbito público, en la que Joaquín López Dóriga Velandia destaca como líder de opinión e imagen del monopolio que representa el grupo Televisa.

De ahí que en su opinión, las imágenes y mensajes contenidos en el promocional denunciado, no superan los límites de la crítica aceptable al tratarse de una frase y alusión

en la que no se imputa la comisión de alguna conducta ilícita relacionada con el quejoso.

Para explicar que fue indebido lo razonado por la responsable, afirma que debió haberse considerado que el contenido de las imágenes y frases tienen una expresa intención y propósito de limitar la libertad de expresión y el debate político.

A través de sus planteamientos, sostiene que las consideraciones de la responsable debieron haber partido de que Joaquín López Dóriga Velandia, al estar inmerso en cuestiones públicas, como es la actividad de la radiodifusión, se encuentra sujeto al escrutinio público con un grado mayor, dado que es un personaje público *per se*, al tratarse, sin lugar a discusión, de un líder de opinión.

Por ello, estima que la determinación impugnada contiene una indebida fundamentación y motivación en el punto en que la responsable considera que no es jurídicamente válido relacionar en el mensaje político en cuestión al quejoso, dado su carácter de periodista en un noticiero de una empresa privada de televisión, cuando precisamente tal connotación, en su percepción, es la que identifica la problemática que existe con respecto al monopolio en materia de telecomunicación y radiodifusión, que asegura, prima en nuestro país.

En apoyo a lo anterior, el recurrente cita la resolución identificada con la clave CG576/2012, de fecha dieciséis de agosto de dos mil doce, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado con motivo de la denuncia interpuesta por María del Carmen Aristegui Flores contra los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, y afirma que en dicha resolución el Instituto Federal Electoral determinó carecer de competencia para conocer sobre el derecho a la imagen o voz, dado que se refería a aspectos de índole civil que correspondía conocer y resolver a la jurisdicción ordinaria del derecho privado.

Por lo anterior, el inconforme estima que el Instituto Federal Electoral no es la autoridad competente para tutelar el derecho a la imagen o voz, puesto que el pronunciamiento sobre cuestiones de índole civil es propio de la jurisdicción ordinaria de Derecho privado.

Lo anterior es así, porque considera que aun y cuando el artículo 233, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, remite al artículo 6, párrafo 1 de la Constitución Federal, lo cierto es que la interpretación que se debe dar a estos preceptos debe ser de forma sistemática con el resto de los dispositivos que establecen las reglas sobre la propaganda política o electoral, por lo que asegura que el Instituto únicamente sería competente en aquellos casos que

podieran implicar denigración o calumnia, situación que, en su concepto, no fue planteada por el denunciante.

Asimismo, aduce que debió tenerse en cuenta lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al sistema dual de protección, a partir del cual, los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática están expuestas a un control más riguroso de sus actividades que los particulares sin proyección pública alguna.

Asegura que tal umbral de tolerancia deberá ser mayor mientras realicen funciones públicas o estén involucrados en actividades de relevancia pública.

En esa tesitura, el partido político recurrente afirma que en la especie, se está en presencia de un ciudadano, que de acuerdo a sus actividades en el contexto público, le corresponde un umbral diferente de protección.

Sostiene que aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en el ámbito del debate público; por ello, el margen de la aceptación y apertura a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los

particulares que desarrollan actividades sometidas a escrutinio público, debe ser mucho mayor que el de los particulares.

Por lo anterior, el recurrente afirma que la responsable, en el caso, restringe, impide y suspende el libre ejercicio y goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, y deja de observar las garantías para su protección, sin que se verifique algún supuesto o condición que establezca esta Constitución que respalde la decisión arbitraria de suspender la difusión del mensaje político denunciado. Sobre todo tomando en consideración que se trata de una figura pública dado su carácter de comunicador social.

Concluye que es jurídicamente válido el contenido del mensaje en cuestión y que no requiere de la autorización del quejoso, al ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución, por tratarse de una manifestación de ideas, que no atacan ni es contrario a la moral, derechos de tercero, ni tampoco es susceptible de provocar algún delito, o perturbar el orden público, por lo que, a su juicio, la resolución viola lo dispuesto por los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 247, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. Acuerdo impugnado. La responsable determinó procedente conceder el otorgamiento de las medidas

precautorias que solicitó el periodista Joaquín López Dóriga Velandia para que, de manera inmediata se suspendiera la difusión del promocional “*Queremos ser tu voz*”, identificado con el número RV00006-15, pautado por el Instituto Nacional Electoral como prerrogativa de acceso a tiempos en televisión del Partido de la Revolución Democrática.

En primer lugar, determinó que el contenido del material objeto de la denuncia puede trastocar el orden jurídico electoral y los derechos fundamentales del quejoso.

Mencionó que el material objeto de análisis, bajo la apariencia del buen derecho, podría constituir **calumnia** contra el quejoso, puesto que las imágenes y frases que contiene el promocional, vistas en su conjunto, pueden provocar que se les asocie con hechos que aparentemente tienen una connotación negativa o con errores que afectan o han afectado al país.

En apoyo de su decisión, la responsable invocó el artículo 41, Base III, de la Constitución General de la República que establece que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Sostuvo que los artículos 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos y 443, párrafo 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales retoman el texto constitucional y prohíben a los partidos

políticos, la difusión de propaganda que contenga expresiones que calumnien a las personas, y en el artículo 471, párrafo segundo de la misma ley, se establece que se entenderá por calumnia, la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Invocó la tesis XXXIII, de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS.”**, a partir de la cual, estableció que la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de *expresiones que calumnien a las personas*, mencionándose también que tratándose de la información relacionada con actividades ilícitas se incrementa la posibilidad a quien la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en algunas de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin justificación racional y razonable, aquella puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.

Con base en el concepto del vocablo calumnia, la responsable asegura que para proceder a emitir su decisión resultaba fundamental tomar como referencia en su integridad, las palabras, frases o imágenes utilizadas en la exposición de las ideas u opiniones y relacionarlas con el contexto, a fin de

determinar si en su contenido existe o no una *acusación maliciosa*, sobre los hechos específicos o falsos o sobre la *imputación de un ilícito*

Posteriormente, y luego de analizar la materialidad del promocional, consideró que contiene imágenes y frases que pueden conducir a que se relacione de forma directa o indirecta al periodista Joaquín López Dóriga Velandia con un sistema o conjunto de episodios históricos o actuales, referidos a actos negativos, hechos violentos o supuestos errores que dañan o han dañado al país y a la sociedad, y que la opinión pública pudiera calificar como indeseables, desafortunados o jurídicamente reprochables.

La autoridad responsable estimó que de continuar la difusión del mensaje, se podría generar en la opinión pública, la impresión de que el ciudadano Joaquín López Dóriga Velandia está vinculado con esos actos, que al no estar sustentados en elementos probatorios suficientes para la imputabilidad de los mismos al referido comunicador, crearía una carga negativa sobre su reputación y dignidad.

Por ello, determinó que: ***“el contenido del promocional podría conllevar una carga negativa a la persona de dicho comunicador, por relacionarlo con hechos y conductas probablemente consideradas como ilícitas, irregulares o indebidas, lo que podría constituir calumnia en contra de su persona.”***

Por otro lado, la referida autoridad indicó que el hecho de incluirse la imagen del periodista Joaquín López Dóriga Velandia sin que hubiera dado su consentimiento, **puede afectar sus derechos a la honra, reputación y dignidad, en tanto que se le pretende vincular con un partido político y con ciertos personajes de la vida política a quienes la difusión del promocional les pretende atribuir supuestos errores y hechos negativos, indebidos o de descrédito.**

Ello, lo estimó la responsable, porque desde su perspectiva, la persona mencionada es un periodista que aparece en un noticiero de una empresa de televisión y por tanto, no se cuenta con dato o elemento alguno para vincularlo o relacionarlo con algún partido político, cargo público, actividad política o proselitista, lo que en su caso, haría válido que se incluyera su imagen en propaganda de esa naturaleza, sin ninguna autorización.

Menciona que en el contexto en que se inserta la imagen, se puede generar una asociación o vínculo entre Joaquín López Dóriga Velandia y los supuestos errores cometidos en el ejercicio del poder público, tanto de gobiernos pasados como del actual, así como de lo que en opinión del instituto político, no funciona en México.

Con base en ello, la autoridad responsable determinó que: *“los elementos de la propaganda en examen, en principio, denotan una posible pretensión de poner de relieve errores, problemas sociales, económicos y de seguridad que, pudieran*

derivarse del promocional, han cometido ciertos gobernantes y que han frenado el desarrollo de la sociedad, ya que utilizan y resaltan imágenes de hechos que aluden a manifestaciones relacionadas con esos tópicos, dando a entender que son atribuibles a algunos expresidentes de la república, al actual mandatario y a funcionarios de su gabinete, así como al periodista Joaquín López Dóriga Velandia.”

Refiere que: “Las imágenes y expresiones que aparecen en la propaganda, podrían implicar afirmaciones tendentes a perturbar la fama pública de los sujetos involucrados, para que las personas que vean o escuchen los mensajes, se formen una visión u opinión desfavorable de esos funcionarios, incluso del partido político del cual surgieron, lo cual puede tener cabida en el debate político, pero que, en principio, están proscritos para el particular dedicado a la actividad periodística, es decir, para Joaquín López Dóriga Velandia, ello pudiera rebasar los límites de la libertad de expresión y del debate político, y consecuentemente, pudiera afectar los derechos de la honra, reputación y dignidad del ciudadano, garantizados desde Constitución Federal y los tratados internacionales, no obstante ser figura pública por su calidad de comunicador.”

Adujo que: “... si bien, en la propaganda bajo análisis no se hace referencia expresa al nombre del ciudadano en cuestión, esta situación en modo alguno impide identificarlo y que, desde una perspectiva preliminar, se considere que dicho material puede ser ilegal, en virtud del contexto y asociación explicado párrafos arriba, particularmente porque las

expresiones emitidas, junto con las imágenes que se insertan permiten suponer que Joaquín López Dóriga Velandia ha sido responsable o pertenece al sistema y estructura que han provocado hechos negativos, indebidos o errores en el ejercicio del gobierno y de lo que no funciona en México, e incluso, de delitos, lo que podrían constituir expresiones calumniosas o que generen odio, desprecio público y persecución en su perjuicio; lo anterior, sin que prejuzgara sobre la posible acreditación de la falta.”

Con base en lo anterior, la responsable determinó que el promocional denunciado podía constituir una violación a los preceptos constitucionales y legales, específicamente, en lo ordenado a que en la propaganda político o electoral que llevan a cabo los partidos políticos, deberán abstenerse de utilizar expresiones que calumnien a las personas o que provoquen afectación a la honra y a la reputación.

QUINTO. Naturaleza de las medidas cautelares.

Antes de analizar los conceptos de agravio hechos valer, es importante 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.

Las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera

afectado, cuyo titular considera 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, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación preliminar puede calificarse como ilícita.

Sobre este punto, se debe subrayar que en el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé 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.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar debe ponderarse lo siguiente:

- 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.**

La medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente y 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.

SEXTO. Estudio de fondo.

Por cuestión de orden, se hace un pronunciamiento en torno el agravio en que el recurrente sostiene que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es incompetente para conocer y decidir sobre el otorgamiento de las medidas cautelares, para lo cual, invoca la resolución CG576/2012, emitida por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador incoado con motivo de la denuncia interpuesta por María del Carmen Aristegui Flores contra los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Expone que en aquella determinación el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral determinó carecer de competencia para *tutelar el derecho a la imagen o voz de la periodista puesto que el pronunciamiento sobre cuestiones de índole civil es propio de la jurisdicción ordinaria de Derecho privado.*

Esta Sala Superior estima que no es dable acoger el planteamiento formulado por el partido político recurrente, toda vez que la resolución invocada, en realidad, determinó en forma expresa, *infundado el procedimiento especial sancionador*, que constituía la materia de su estudio, y no versó sobre el pronunciamiento particular de medidas cautelares, como acontece en la especie, de ahí que no devenga aplicable el criterio que se propone asumir.

Es preciso resaltar además, que en el presente asunto, el argumento toral que formuló el periodista Joaquín López Dóriga en la denuncia, contra el promocional *Queremos ser tu voz*, afirma, calumnia a su persona, lo que separa el asunto del precedente invocado.

Además, que la competencia que corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral

para proveer una determinación como la que se examina, encuentra su fundamento en lo dispuesto por los artículos 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 7, 38 y 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias.

Precisado lo anterior, se procede al estudio de los argumentos encaminados a cuestionar la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias por la que dispuso conceder la medida cautelar.

Para tal efecto, se estima necesario señalar, que dado que en la resolución impugnada se determinó la **procedencia de la medida cautelar** y consecuentemente, la suspensión del promocional *Queremos ser tu voz*, identificado con el número RV00006-15, se ordenó la instrumentación siguiente:

1. A las concesionarias de televisión que estuvieran transmitiendo el promocional objeto de la medida cautelar, que de manera inmediata –en un plazo que no podría exceder de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esa determinación- se suspendiera la difusión del promocional, una vez que fueran notificadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral; y,
2. Al Partido de la Revolución Democrática, que en el término de seis horas contadas a partir de la notificación de esa determinación, sustituyera ante la

Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral el promocional *Queremos ser tu voz.*

Ahora, de lo que informan las constancias de autos del recurso de apelación SUP-RAP-8/2015, del índice de esta Sala Superior, se observa que el once de enero de dos mil quince se dio puntual cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el cual fue sustituido.

Dichas constancias revisten el carácter de hecho notorio en términos de lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En esas condiciones, el análisis del presente caso debe partir de la premisa que, al momento de que se emite la presente determinación, el promocional objeto de estudio no se está difundiendo, como consecuencia de la suspensión que decretó la Comisión de Quejas y Denuncias y ha sido objeto de sustitución.

A continuación, se procede al examen de los motivos de inconformidad en los que el partido político recurrente, afirma que la determinación de la medida cautelar violó el principio de legalidad, en tanto que la responsable efectuó una indebida fundamentación y motivación.

Con ese propósito, se estima necesario tomar en cuenta lo siguiente:

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 citada disposición constitucional fue objeto de una modificación sustancial de 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 que 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 SOBRE 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 la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los

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

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.

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.

La jurisprudencia europea comparte este principio de distinción en el nivel de protección otorgada a la persona pública y privada. En el caso Lingens, la Corte Europea expresó que ***“los límites de la crítica aceptable deben ser más amplios con respecto a un político como tal que con relación a un individuo particular. Ya que el primero expone su persona a un escrutinio abierto de sus palabras y actos tanto por la prensa como por el público en general y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia”***.

En el sistema dual que ha confeccionado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, que se integra a 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 se ha establecido lo siguiente:

Ricardo Canese Vs. Paraguay

95. La Corte considera importante destacar, como en casos anteriores, que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto sino que puede ser objeto de restricciones tal como lo señalan el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5 del artículo 30 de la misma. Asimismo, la Convención Americana, en el inciso 2 del referido artículo 13 de la Convención, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio absoluto de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

97. El control democrático, por parte 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, debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.

98. El Tribunal ha establecido que es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2. de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de opiniones o declaraciones de interés público, que se

viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales o le acarrea consecuencias importantes.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reafirmado la posición exteriorizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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 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.**¹

¹ Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el Semanario Judicial y su Gaceta, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 538.

El Máximo Tribunal del país, asimismo ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información, relacionados con funcionarios públicos, 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, cuyo rubro es: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.**²

Y la diversa 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.**

En tanto, en el caso de las personas privadas, cuya proyección pública la adquieren debido a su actividad o al suceso con el cual se les vincula, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que deben admitir una disminución en la protección de los derechos a la personalidad en aras de

² Tesis visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página.

maximizar el derecho a la información, **siempre que se vincule con la circunstancia que les da esa proyección pública, dado que si no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni guarda relación alguna con tales aspectos, no será posible justificar un interés público para su protección.**

Al efecto, ha elaborado la tesis siguiente:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.
LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL**

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.
UNA PERSONA PUEDE ADQUIRIR PROYECCIÓN PÚBLICA, SI ESTÁ RELACIONADA CON ALGÚN SUCESO QUE, POR SÍ MISMO, REVISTE INTERÉS PÚBLICO PARA LA SOCIEDAD.**

En suma, es dable afirmar que en el bloque de constitucionalidad existe una posición homogénea en el sentido de que, el pleno ejercicio de la libertad de expresión impone un escrutinio más amplio, en principio, por parte de los funcionarios públicos, a quienes se exige una mayor apertura a la crítica, particularmente en el contexto de los procesos electorales; luego, en una menor dimensión -pero aun relevante- a aquellas personas que guardan una posición especial de proyección pública en función de la actividad social que despliegan, y

finalmente a las personas que se desenvuelven en el ámbito privado, respecto de las cuales, la tutela de su derecho al honor y reputación se da de manera mucho más intensa, de frente al que corresponde a los servidores públicos o a las personas privadas con proyección pública.

En ese balance y en su justa proporción, es posible concebir un segmento de personas que, como se ha puesto de relieve, detentan la calidad de particulares pero gozan de una proyección pública relevante en atención a la actividad o rol que cumplen en una sociedad democrática.

Dichas personas están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de ingresar al debate público, empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar los servidores públicos, **cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.**

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 esa lógica, corresponde analizar la argumentación a través de la cual, la Comisión de Quejas y Denuncias justificó la decisión de otorgar la medida cautelar, en la que expresó en lo esencial, lo siguiente:

- *Consideró que el promocional contiene imágenes y frases que, vistos en forma integral, pueden conducir a que se relacione de forma directa o indirecta al periodista Joaquín López Dóriga Velandia con un sistema o conjunto de episodios históricos o actuales, referidos a actos negativos, hechos violentos o supuestos errores que dañan o han dañado al país y a la sociedad, y que la opinión pública pudiera calificar como indeseables, desafortunados o jurídicamente reprochables.*

- *Estimó que de continuar la difusión del mensaje, se podría generar en la opinión pública, la impresión de que el ciudadano Joaquín López Dóriga Velandia está vinculado con esos actos, lo que crearía una carga negativa sobre su reputación y dignidad, por relacionarlo con hechos y conductas probablemente consideradas como ilícitas, irregulares o indebidas, lo que podría constituir calumnia en contra de su persona.*

- *Argumentó que **de incluirse la imagen del periodista Joaquín López Dóriga Velandia sin que hubiera dado su consentimiento, puede afectar sus derechos a la***

honra, reputación y dignidad, en tanto que se le pretende vincular con un partido político y con ciertos personajes de la vida política a quienes la difusión del promocional les pretende atribuir supuestos errores y hechos negativos, indebidos o de descrédito.

- *Refirió que en el contexto en que se insertó la imagen, se puede generar una asociación o vínculo entre Joaquín López-Dóriga Velandia y los supuestos errores cometidos en el ejercicio del poder público, tanto de gobiernos pasados como del actual.*
- *Expuso que las imágenes y expresiones que aparecen en la propaganda, podrían implicar afirmaciones tendentes a perturbar su fama pública, esto es, que las personas que vean o escuchen los mensajes, se formen una visión u opinión desfavorable de su personal.*
- *La resolución destaca que Joaquín López Dóriga Velandia es un periodista que aparece en un noticiero (sic) de una empresa privada de televisión, sin que se tenga dato o elemento alguno para vincularlo o relacionarlo con algún partido político, cargo público, actividad política o proselitista para que, en todo caso, sea jurídicamente válida su inclusión en propaganda de esa índole, sin autorización o consentimiento.*

El análisis de lo expuesto por la autoridad responsable, permite advertir que no satisfizo en forma integral, **el principio**

de legalidad, que impone el deber de fundar y motivar adecuadamente una resolución, como se explica enseguida:

La construcción argumental de la resolución se finca en que, desde su enfoque, el contenido del promocional pudiera eventualmente **calumniar** al periodista Joaquín López Dóriga.

Al fundamentar su decisión, la responsable invocó, entre otros, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Posteriormente, en el desarrollo de la consideración atinente, utilizó el concepto de **calumnia** que obtuvo del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en los siguientes términos:

Calumnia.

(Del lat. Calumnia)

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño
2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad

A partir de la anterior definición, la autoridad explicó: *En mérito de lo anterior, se tiene que la calumnia refiere o significa hacer una acusación maliciosa sobre hechos específicos o falsos sobre imputación de un delito a determinada persona, de manera deliberada.*

En esa tesitura, esta Sala Superior observa que la autoridad responsable, estableció como núcleo esencial de su decisión, el concepto de *calumnia*, proporcionado por el Diccionario, sin ajustarse al concepto legal que ha sido trazado ya por la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el invocado artículo 471, párrafo 2, que establece:

**Ley General de Instituciones y Procedimientos
Electorales**

Artículo 471.

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.**

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 enmiendas 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 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.

De esa forma, si la Comisión de Quejas y Denuncias construyó toda su argumentación a partir de un concepto que no proviene de la ley, como es el que introduce la *malicia en el mensaje* o el *conocimiento de la falsedad*, es notorio que la decisión esencial que ahora se controvierte, no se ciñó cabalmente al principio de legalidad.

En otro orden, la exigencia que imponen los principios de fundamentación y motivación, en cuanto a la ponderación hecha por la responsable, para considerar colmada la calumnia es insuficiente en otros aspectos que a continuación se explican:

Al pretender precisar la calidad que tiene el periodista Joaquín López Dóriga de frente al promocional del partido político, lo concibió como un particular dedicado a la actividad periodística, después precisó que es *un periodista que aparece en un noticiero (sic) de una empresa privada de televisión* y finalmente, reconoció que tiene el carácter *de figura pública por su calidad de comunicador*.

Así, puede apreciarse que la concreción que pretendió efectuar la autoridad responsable, no deviene idónea y puntual

sobre la posición que, de acuerdo a las actividades que desempeña el señor Joaquín López Dóriga le corresponde con relación al ejercicio de la libertad de expresión, para el efecto de analizar la mayor o menor aceptación a la crítica que debe soportar en un contexto de debate público, en el que se abordan temas de interés nacional.

Es de destacar a su vez, que la autoridad hace referencia a que *el periodista aparece en un noticiero (sic) de una empresa privada de televisión.*

Es dable puntualizar que el señor Joaquín López Dóriga ejerce su labor periodística a través de medios de comunicación social -televisión, radio, prensa escrita y medios electrónicos- y es titular de un programa televisivo líder en noticias, cuya transmisión se da a través de un canal de televisión que opera bajo una concesión pública del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, la responsable debió desarrollar su argumentación a partir del reconocimiento razonado y objetivo sobre el grado de apertura a la crítica que, en su especificidad, resulta exigible a quienes se dedican a la labor periodística a partir de su particular proyección en el ámbito de temas de interés general, así como el carácter público del servicio concesionado que ejerce la empresa para la que labora.

En la argumentación objeto de estudio no se observa que se haya abordado en que el promocional cuestionado se estuviera difundiendo precisamente en el contexto de un proceso electoral en nuestro país, esto es el proceso electoral federal 2014-2015, lo que habría sido indispensable analizar conforme a la exigencia legal.

Tampoco se observa que en la valoración efectuada se haya hecho algún análisis de que el promocional se difundió a través de las pautas otorgadas por el Estado al Partido de la Revolución Democrática con motivo del uso de sus tiempos en radio y televisión.

Era exigible un balance que ponderara a su vez que la labor periodística ha sido reconocida en el sistema interamericano de protección de derechos humanos como una tarea que tiene un propósito y función social, que impone un alto grado de profesionalismo y responsabilidad por ser un camino fértil para el ejercicio pleno de la libertad de expresión.

A partir de esto último, tampoco se aprecia que su valoración haya ponderado si la inserción de la imagen del periodista Joaquín López Dóriga en el promocional pudiera estar relacionada o no, con las actividades que despliega con motivo del ejercicio de su profesión, lo cual era indispensable

para arribar a una conclusión certera de si el mensaje se dirigía precisamente a la actividad que le da proyección pública, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la antes citada tesis: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.**

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado con respecto al *rol de los medios de comunicación y del periodismo en relación con la libertad de pensamiento y de expresión.*

En el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica,³ el tribunal interamericano sostuvo:

117. Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.

118. Dentro de ese contexto, el periodismo es la manifestación primera y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación

³ Sentencia de 2 de julio de 2004. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

adquiridos en la universidad. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social. El ejercicio del periodismo, requiere que una persona se involucre responsablemente en las actividades que estén definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

119. En ese sentido, la Corte ha indicado que es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad requisito indispensable para que esta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca.

En ese sentido, de acuerdo a la posición del tribunal interamericano, de manera correlativa a la responsabilidad de los periodistas, emerge la necesidad de que estos detenten la protección e independencia necesaria para su despliegue pleno y efectivo, mediante un resguardo eficiente del ejercicio de su actividad profesional, **fundamentalmente frente a quienes detentan el poder público.**

En razón de lo anterior, es posible afirmar que la autoridad responsable, en principio, debió apreciar el contexto esencial del promocional, efectuando un justo balance entre los elementos precitados, para estar en aptitud de ponderar adecuadamente si lo expuesto en el promocional, **al menos a la luz de la apariencia del buen derecho** constituía una calumnia en el contexto descrito, sin dejar de lado que quien se afirma afectado, como ha sido reconocido es un periodista, por

lo que debe ponderarse si la conculcación a que se alude fue dirigida, en su caso, a su actividad periodística.

Finalmente, se puede advertir que en su argumentación, la responsable sostuvo expresamente: *“...sin que se tenga dato o elemento alguno para vincularlo o relacionarlo con un partido político, cargo público, actividad política o proselitista para que, en todo caso, sea jurídicamente válida su inclusión en propaganda de esa índole, **aun sin** su autorización o consentimiento.”*

Con relación a este tema, es posible afirmar que la Comisión de Quejas y Denuncias, condicionó, al menos desde su perspectiva, la validez de la inclusión de la imagen del periodista Joaquín López Dóriga a dos aspectos substanciales.

A que eventualmente pudiera tenerse algún dato que lo vinculara con un partido político, cargo público o actividad proselitista, lo que desde el enfoque de la autoridad habría otorgado validez a la inserción de la imagen en la propaganda, así como el hecho de que mediara consentimiento como causa que pudiera justificar la inclusión de su imagen en ese contexto, sin expresar los fundamentos y razonamientos que justificaran esa consideración.

Por lo anterior, al ser esencialmente **fundados** los agravios hechos valer esta Sala Superior determina que lo conducente es revocar la resolución impugnada, a efecto de que **de manera inmediata** la Comisión de Quejas y Denuncias emita una nueva, debidamente fundada y motivada y en plenitud de atribuciones se pronuncie en torno a la medida cautelar solicitada.

Dados los términos en que se resuelve, se mantiene la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral por auto de diez de enero de dos mil quince, hasta en tanto se resuelva en definitiva el tema de la medida cautelar.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca el acuerdo ACQyD-INE-3/2015 de diez de enero de dos mil quince, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en el último considerando.

SEGUNDO. Se mantiene la medida cautelar ordenada por auto de diez de enero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias, en los términos de la parte final del

considerando último, hasta en tanto se resuelva en definitiva el tema de la medida cautelar.

Notifíquese personalmente al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable y a la Sala Regional Especializada; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante el Subsecretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA