

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-187/2015

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** JOSÉ ALFREDO  
GARCÍA SOLÍS

**México, Distrito Federal, a veintiuno de abril de dos mil quince.**

**S E N T E N C I A**

Que recae al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-187/2015** interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Jorge Carlos Ramírez Marín, en su carácter de Representante Propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir el acuerdo **ACQD-INE-82/2015**<sup>1</sup>, de once de abril de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (en adelante “la Comisión de Quejas y Denuncias” “la autoridad responsable” o “la responsable”).

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

**I. Denuncias**

---

<sup>1</sup> El acuerdo impugnado se dictó en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/152/PEF/196/2015 y sus acumulados UT/SCG/PE/LAGV/CG/154/PEF/198/2015 y UT/SCG/PE/GPE/CG/157/PEF/201/2015, y entre otras medidas adoptadas, declara procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas y ordena suspender la difusión del promocional identificado como “Agua”, con folios RV00683-15 y RA-00978-15, versión televisión y radio, respectivamente.

El diez de abril de dos mil quince, el Partido Acción Nacional presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, un escrito en el que denunció hechos que, en su concepto, constituyen infracciones a lo establecido en la Base III, Apartado C, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la supuesta transmisión en radio y televisión, dentro de la pauta del Partido Revolucionario Institucional, de propaganda política o electoral, en la que, a juicio del quejoso, se le calumnia. Dicha denuncia se registró con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/152/PEF/196/2015.

En la misma fecha, se recibieron los escritos firmados por Luis Alberto Villarreal García y Guillermo Padrés Elías, los cuales se radicaron con las claves de expedientes UT/SCG/PE/LAGV/CG/154/PEF/198/2015 y UT/SCG/PE/GPE/CG/157/PEF/201/2015, respectivamente, y se acumularon al diverso formado con la denuncia del Partido Acción Nacional.

## **II. Acuerdo impugnado.**

El once de abril de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo ACQD-INE-82/2015.

## **III. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

El trece de abril de dos mil quince, el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador contra el acuerdo antes mencionado.

## **IV. Integración de expediente y turno.**

El catorce de abril de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-187/2015 y turnarlo a la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.**

En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia el expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-187/2015 y admitirlo, y asimismo, declaró el cierre de instrucción y ordenó la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1 y 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 un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias que declara procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto a la difusión de promocionales de radio y televisión.

**SEGUNDO. Procedencia.**

### **I. Requisitos formales**

Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1<sup>2</sup>, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en el escrito de impugnación, la parte recurrente: **1)** Precisa su nombre; **2)** Identifica el acuerdo impugnado; **3)** Señala a la autoridad responsable; **4)** Narra los hechos en que sustenta su impugnación; **5)** Expresa conceptos de agravio y ofrece pruebas; y, **6)** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

### **II. Oportunidad**

El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la citada Ley General, en atención a que el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral notificó el Acuerdo controvertido al Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional, a las veintitrés horas con treinta minutos del once de abril de dos mil quince<sup>3</sup>, y la demanda se

---

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

<sup>3</sup> Cfr. Cédula de notificación practicada al Lic. Jorge Carlos Ramírez Marín, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, visible en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/152/PEF/196/2015, foja 273.

presentó a las veinte horas con cuarenta y cuatro minutos del trece del mismo mes y año.

### **III. Legitimación y personería**

Se reconoce la legitimación del Partido Revolucionario Institucional, al comparecer como parte denunciada en el procedimiento especial sancionador en el cual se adoptaron las medidas cautelares materia de controversia; y asimismo, la personería de Jorge Carlos Ramírez Marín, quien comparece como su Representante Propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo expuesto en el informe circunstanciado rendido por el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias<sup>4</sup>.

### **IV. Interés jurídico**

La parte actora cuenta con interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, dado que en su concepto, el mismo viola los artículos 6, 7, 14, 16 y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los alcances de las normas invocadas por la responsable, no son suficientes para tener por constituidas las limitaciones a la libertad de expresión que señala el ordenamiento constitucional.

### **V. Definitividad**

Este requisito se colma, en razón de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

---

<sup>4</sup> En la página 2 del mencionado informe, se asienta: "Atento a lo previsto en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, me permito informar que Jorge Carlos Ramírez Marín, signante del presente medio de impugnación, sí tiene reconocida su personería como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral."

**TERCERO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.**

De la lectura integral de su demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, se advierte que el partido actor pretende que se revoque el acuerdo ACQD-INE-82/2015 que declara procedente la adopción de medidas cautelares y ordena suspender la difusión del promocional identificado como "Agua", con folios RV00683-15 y RA-00978-15, versión televisión y radio, respectivamente;

La causa de pedir del recurrente se sustenta en que el acuerdo controvertido viola los artículos 6, 7, 14, 16 y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que los alcances de las normas que invoca la autoridad responsable, no son suficientes para limitar la libertad de expresión; y al efecto, expone agravios<sup>5</sup> relacionados con que la autoridad responsable inobserva la obligación de fundar y motivar de manera "correcta" la determinación controvertida, para limitar la libertad de expresión, mediante argumentos dirigidos a demostrar que el contenido de los promocionales denunciados no puede considerarse como una calumnia a Guillermo Padrés Elías y Luis Alberto Villarreal García.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

**4.1. Argumentos de la parte recurrente**

---

<sup>5</sup> Resultan aplicables al efecto las Jurisprudencias: **2/98**, con rubro "**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**", y **3/2000**, con título "**AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**", consultables en la *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1*, pp. 122 a 124.

Para sostener su agravio relacionado con la incorrecta falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, el partido político actor hace valer lo siguiente:

Los argumentos centrales de la Comisión de Quejas y Denuncias para decretar las medidas cautelares versan sobre la existencia de calumnia en los materiales denunciados, cuyo contenido gira en torno a dos temas centrales: el primero, consistente en una pregunta relacionada con la presunta construcción ilegal de una presa por parte de Guillermo Padrés Elías, y el segundo con otro cuestionamiento relacionado con supuestos “moches” por parte de Diputados del Partido Acción Nacional, del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales, lo que desde la perspectiva del recurrente, es una conclusión incorrecta.

En la resolución se evidencia la falta de coherencia en el razonamiento de la responsable<sup>6</sup>, cuando afirma que la calumnia refiere o significa hacer una acusación maliciosa sobre hechos específicos falsos o sobre imputación de un delito a determinada persona; y después, que del contexto del promocional se desprende que se incluye la imagen de Guillermo Padrés Elías y se le imputa un hecho o conducta ilícita.

La construcción de una presa de manera ilegal, por ejemplo, sin los permisos correspondientes, por parte del “Gobernador Padrés”, pudiera ser la comisión de un ilícito, pero nunca se señala que haya cometido un delito.

El promocional refiere que la construcción ilegal de la presa “le quita el agua a la gente”, pero dicha afirmación no le imputa un delito, como lo afirma la

---

<sup>6</sup> Se hace notar que en el escrito de impugnación, la afirmación de la parte recurrente se dirige controvertir el argumento de la Comisión de Quejas y Denuncias, en la que considera: “bajo la apariencia del buen derecho, que existe calumnia en contra de Guillermo Padrés Elías, ya que, **del contexto del promocional se desprende que se incluye la imagen de dicho ciudadano y se le imputa un hecho o conducta ilícita**, consistente en la construcción ilegal de una presa, y se afirma que le quita el agua a la gente que no la tiene, calumniando con la frase Terminemos con la corrupción”.

responsable, pues dicha frase es sólo la expresión de un problema que se presenta en Sonora y corresponde a una opinión que en el marco del debate político puede considerarse como una crítica fuerte, pero nunca una calumnia; y que lo mismo sucede en torno a la parte de los promocionales denunciados que refieren que “los diputados del PAN piden moches de dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales, que puede entenderse como una conducta ilegal atribuida a dichos legisladores, entre los que se encuentra Luis Alberto Villarreal García, pues tampoco existe una calumnia, pues también se está frente a una crítica dura, en el contexto del debate político, que debe maximizarse<sup>7</sup>.

#### **4.2. Consideraciones de la responsable**

La Comisión de Quejas y Denuncias expone que la “calumnia refiere o significa tener una actuación maliciosa sobre hechos específicos falsos o sobre imputación de un delito a determinada persona, de manera deliberada y constituye un límite a la libertad de expresión y al contenido de la propaganda de los partidos políticos”<sup>8</sup>.

El estudio de los hechos denunciados se realiza en dos apartados: el primero consistente en una pregunta relacionada con la presunta construcción ilegal por parte de Guillermo Padrés Elías, y el segundo, relacionado con otro cuestionamiento relacionado con supuestos “moches” por parte de “Diputados Panistas” del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales.

---

<sup>7</sup> Para sostener sus afirmaciones, la parte recurrente hace referencia a las jurisprudencias intituladas: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”, “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA” y “PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”.

<sup>8</sup> Cfr. Acuerdo ACQD-INE-2015, p. 11.



Con relación al contenido del material de televisión relacionado con el primer apartado<sup>9</sup> considera, bajo la apariencia del buen derecho, que existe calumnia en contra de Guillermo Padrés Elías, ya que, del contexto del promocional se desprende que se incluye la imagen de dicho ciudadano y se le imputa un hecho o conducta ilícita, consistente en la construcción ilegal de una presa, y se afirma que le quita el agua a la gente que no la tiene, culminando con la frase “Terminemos con la corrupción”, lo cual puede dar lugar a delitos ambientales, así como al delito de despojo de aguas, previsto en el artículo 323, fracción III, del Código Penal de Sonora<sup>10</sup>, sin que exista prueba alguna en el expediente de que haya sido condenado, mediante sentencia firme, por algún hecho relacionado con lo anterior; y se trata de una imputación de delitos. Asimismo, que la mención de la frase “Terminemos con la corrupción”, vista en integralidad con las expresiones anteriores, corroboran la afirmación, realizada bajo la apariencia del buen derecho, de que el promocional imputa a Guillermo Padrés Elías, hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral, lo que ocasiona un perjuicio a su honra y reputación. Respecto al promocional de radio, la Comisión de referencia señalar que, de igual forma es procedente la adopción de la medida cautelar, ya que contiene las mismas expresiones que en su versión televisiva.

<sup>9</sup> En la página 15 del Acuerdo ACQD-INE-82/2015, la Comisión de Quejas y Denuncias asienta que del análisis al contenido del material televisivo, se advierten, esencialmente, los siguientes elementos: 1. El promocional inicia con la formulación de una pregunta a un ciudadano que camina por la calle; el cuestionamiento se refiere a la supuesta construcción de una presa que... **el Gobernador del PAN Guillermo Padrés construyó ilegalmente... en su rancho.** 2. La presa a la que se hace referencia, además de señalar que supuestamente fue construida ilegalmente, **le quita el agua a la gente que no la tiene.** 3. A dicha pregunta, le recae como respuesta: *¿Qué, que opino?, que esto es una chin\$%\$#%\$#.* 4. Posterior a dicha pregunta, el promocional contiene las expresiones *Terminemos con la corrupción. El PRI impulsa y aprobará el Sistema Nacional Anticorrupción;* y 5. Se exhibe un cartelón con fotografías en las que aparece, de un lado, la imagen y nombre del Gobernador del Estado de Sonora, Guillermo Padrés Elías; el emblema del Partido Acción Nacional, así como la foto del “antes” y “después” de una presa.

<sup>10</sup> **ARTICULO 323.-** Se aplicarán prisión de uno a seis años y de veinte a doscientos días multa: [-] I. Al que haciendo violencia en las personas o en las cosas, o furtivamente, o empleando engaño, o amenazas, o sin derecho, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca; [-] II. Al que haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permita, por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante; y III. Al que, en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas. [...]

Respecto del apartado del tema “moches”, la autoridad responsable estima, bajo la apariencia del buen derecho, que la versión televisiva del promocional<sup>11</sup> constituye calumnia contra Luis Alberto Villarreal García, pues coloquial o popularmente, la frase, palabra o expresión “moche”, es utilizada para referir a la entrega de algo a cambio de un beneficio, y en el ámbito público, por lo general de forma ilegal o indebida. Luego, expone que la frase: “Qué opinas que los diputados del PAN piden mochés del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales”, puede entenderse claramente como una conducta ilegal atribuida a dichos legisladores, entre los que se encuentra Luis Alberto Villarreal García, porque es un hecho público y notorio que tiene ese cargo y porque se muestra una imagen de él con la leyenda “coordinador de diputados”. Asimismo, expone que el promocional asocia la conducta ilícita (pedir “mochés” del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales), con la imagen de Luis Alberto Villarreal García, acompañada del logotipo del Partido Acción Nacional, lo que constituye una imputación a la citada persona de la conducta de cohecho tipificada en el artículo 222 del Código Penal Federal<sup>12</sup>. Por cuanto hace al contenido del material de radio, considera que al contener las mismas expresiones que el televisivo, constituye calumnia en contra del Partido Acción Nacional y todos sus diputados.

---

<sup>11</sup> En la página 17 del Acuerdo impugnado, se observa que la autoridad responsable, al analizar el contenido del promocional denunciado, advierte, esencialmente, los elementos siguientes: **1.** La pregunta se formula en torno a que los diputados panistas solicitan supuestos “mochés” de dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales. Obteniendo como respuesta *que poca %###%\$. 2.* Se aprecian las expresiones *El PAN cree que te puede engañar, pero ya sabemos cómo son.* En la versión de televisión aparece un cintillo con la leyenda *Candidatos a Diputados del PRI*, y en la versión radial una voz en off, manifiesta *¿A poco no? Candidatos a Diputados del PRI*; Y **3.** Se exhibe un cartelón con fotos, entre otros, de “Luis A. Villarreal” y la frase: “Coordinador de Diputados”, así como el emblema del Partido Acción Nacional.

<sup>12</sup> “**Artículo 222.** Cometen el delito de cohecho: [-] **I.** El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto relacionado con sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, y [...]’.

Bajo tales premisas, y en atención a la naturaleza estrictamente preventiva de las medidas cautelares y ante la posibilidad de que el contenido del promocional denunciado pueda incidir en la equidad en la actual contienda electoral que se lleva a cabo en todo el país, la Comisión de Quejas y Denuncias otorgar la medida cautelar solicitada, a fin de evitar la generación de posibles daños graves e irreparables.

#### **4.3. Postura de la Sala Superior**

##### **i) Marco normativo**

El párrafo primero del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup> reconoce la libertad fundamental de expresión para el sistema jurídico mexicano.

La libre manifestación de las ideas constituye uno de los fundamentos del Estado constitucional democrático de derecho<sup>14</sup>, y asimismo, se ha considerado que la libertad de expresión es primordial para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios para la conformación del sentido del sufragio y, por tanto, para la definición misma de su gobierno. En

---

<sup>13</sup> “**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; [...]”

<sup>14</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que 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 (*Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151*; y *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107*). En términos más generales, la libertad de las controversias políticas pertenece al corazón mismo del concepto de sociedad democrática. (*Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107*).

el ámbito político y electoral, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, resulta de la mayor importancia, sea declarativa o crítica<sup>15</sup>.

Para este Tribunal Electoral, las expresiones que se emiten en el contexto del proceso electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general, en una sociedad democrática<sup>16</sup>.

Sin embargo, al igual que el resto de derechos fundamentales, ello no implica que la libertad de expresión sea absoluta, pues, como todos los derechos, está sujeta a los límites expresos y sistemáticos que se derivan de su interacción con otros elementos del sistema jurídico, pues el propio artículo 6º constitucional establece que dicha libertad está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que, respecto al derecho a la honra, las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. Asimismo, ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza. . El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público. En la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población. (*Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177*).

<sup>16</sup> *Cfr.* Jurisprudencia 11/2008, intitulada "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**", en: *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1*, pp. 428 a 430.

<sup>17</sup> En el mismo sentido, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en el artículo 13, párrafos 1 y 2, en relación con el diverso 11, párrafos 1 y 2, el primero, establece por un lado, el derecho de expresión y manifestación de las ideas, y por otro, como limitantes, los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la

Una concreción a esos límites tasados o que se sigue constitucionalmente para el derecho de expresión en el ámbito político electoral está en la prohibición de calumnia. Al respecto, el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye el fundamento que legitima la prohibición de que se trata, al establecer que “[e]n la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.” Tal prohibición se reitera –para los partidos políticos– en los artículos 247, párrafo 2<sup>18</sup>, y 443, párrafo 1, inciso j)<sup>19</sup>, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los partidos políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”. En consecuencia, el órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral difundida por los partidos

---

moral públicas, entre otros, el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad. En términos similares se encuentran el artículo 19, en relación con el numeral 17, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>18</sup> “**Artículo 247.** [...] **2.** En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.”

<sup>19</sup> “**Artículo 443.** [-] **1.** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: [...] **j)** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;”

políticos, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad a quién la utiliza sin apoyarla en elementos de convicción suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas<sup>20</sup>.

## **ii) Determinación**

Son **fundados** los agravios planteados por la parte recurrente, dado que del contenido del promocional denunciado<sup>21</sup>, no es posible advertir la imputación directa o indirecta, de la posible comisión de delitos ambientales

---

<sup>20</sup> Cfr. Tesis **XXXIII/2013**, con título: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS**", en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 103 y 104.

<sup>21</sup> De conformidad con lo señalado en las páginas 13 y 14 del Acuerdo ACQD-INE-82/2015, los promocionales identificados como RV00683-15 y RA00978-15, en sus versiones de televisión y radio, respectivamente, presentan el contenido siguiente:

**Voz mujer:** ¿Qué opinas de que el Gobernador del PAN Guillermo Padrés construyó ilegalmente una presa enorme en su rancho, que le quita agua a la gente que no la tiene?

**Voz hombre:** ¿Qué, qué opino?, esto es una chin.\$%\$#%\$#

**Voz en off:** Terminemos con la corrupción. El PRI impulsa y aprobará el Sistema Nacional Anticorrupción.

**Voz mujer:** Hola, buenas tardes.

**Voz hombre:** Hola.

**Voz mujer:** ¿Qué opinas que los diputados del PAN piden moches del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales?

**Voz hombre:** ¿Qué opino?, que poca %#%\$

**Voz en off:** El PAN cree que te pueden engañar, pero ya sabemos cómo son ¿A poco no?"

o del de despojo de aguas a Guillermo Padrés Elías, o el delito de cohecho a los diputados del Partido Acción Nacional, y específicamente, a Luis Alberto Villarreal García.

Del *audio voz en off* de la primera de las preguntas contenidas en los promocionales, consistente en “¿Qué opinas de que el Gobernador del PAN Guillermo Padrés construyó ilegalmente una presa enorme en su rancho, que le quita el agua a la gente que no la tiene?” y la frase “Terminemos con la corrupción”, analizadas en su integridad, no es factible desprender que constituyan una calumnia, dado que aborda un problema suscitado en el Estado de Sonora, que tuvo una notoria difusión a nivel nacional, por lo que no se trata de hechos falsos<sup>22</sup>. La afirmación que se hace en el promocional, en el sentido de que se hubiera construido “ilegalmente una presa”, no podría estimarse irrefutablemente como la imputación de un hecho que pudiera dar lugar a la comisión de alguna conducta tipificada como un delito, como lo razona la responsable, dado que la misma admite la posibilidad jurídica de que la construcción de la presa se realizara frente a lo dispuesto en ley, sin derecho o contra obligación<sup>23</sup>. Se hace notar que deviene falaz la afirmación de la responsable, en el sentido de que “las conductas que se atribuyen a Guillermo Padrés Elías [...] pueden dar lugar a delitos ambientales, así como al delito de despojo de aguas [...] sin que exista prueba en el expediente de que haya sido condenado, mediante sentencia firme, por algún hecho relacionado con lo anterior”, dado que la misma no guarda alguna relación con el contenido del cuestionamiento de que se trata.

---

<sup>22</sup> En este sentido, cabe señalar que en la página 16 del acuerdo controvertido, la Comisión de Quejas y Denuncias refiere; “A mayor abundamiento, se debe señalar que el contenido del promocional denunciado, particularmente, la mención de la frase **Terminemos con la corrupción**, vista en la integralidad de las expresiones analizadas previamente, corroboran la afirmación, realizada bajo la apariencia del buen derecho, de que el promocional imputa a Guillermo Padrés Elías, hechos [f]alsos con impacto en el proceso electoral [...]”

<sup>23</sup> “**ILEGALMENTE**. Frente a lo dispuesto en la ley. || Sin derecho. || Contra obligación.” CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV F-I, Editorial Heliasta, Colombia, 2003, p. 337.

Del *audio voz en off* de la segunda de las preguntas contenidas en los promocionales, sobre “¿Qué opinas que los diputados del PAN piden moches del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales?, no es posible considerar, como lo hace la Comisión de Quejas y Denuncias, que la frase “piden moches del dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales”, pudiera dar lugar a la constitución del delito de cohecho, puesto que, bajo la apariencia del buen derecho<sup>24</sup>, para tener por acreditado, al menos indiciariamente, el elemento normativo del tipo denominado "relacionado con sus funciones" se requeriría de una actividad valorativa para discernir cuáles son las funciones del servidor público y, posteriormente, si una conducta u omisión está o no relacionada con las mismas, a fin de justificar, entre otros aspectos, la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte<sup>25</sup> (sin pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la conducta denunciada), lo cual omite realizar dicha autoridad.

---

<sup>24</sup> De conformidad con la doctrina la “apariencia del buen derecho” 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

<sup>25</sup> En la Jurisprudencia **26/2010**, bajo el título: “**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**”, visible en las páginas 613 y 614 de la *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1*, Esta Sala Superior sostiene 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.



Esta Sala Superior recuerda que dentro del debate político, el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarlo, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, y bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales<sup>26</sup>.

A partir de lo que ha quedado expuesto, esta Sala Superior considera que el contenido de los promocionales motivo de denuncia, no pueden producir, bajo la apariencia del buen derecho, un daño irreparable a la imagen, honra y reputación de los denunciados, pues las expresiones que han sido examinadas no se traducen en calumnia, en los términos que se exponen en el acuerdo impugnado, y por lo mismo, tampoco escapan de los límites legales permitidos. En vista de ello, es dable concluir que la concesión de las medidas cautelares solicitadas incumple con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la restricción al ejercicio de la libertad de expresión por parte del Partido Revolucionario Institucional, en la difusión del promocional, inobserva la obligación de la debida fundamentación y motivación<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Criterio sostenido en la jurisprudencia "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**".

<sup>27</sup> Cabe distinguir entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste. ("FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y

**QUINTO. Efectos de la sentencia.**

Al haber resultado fundado el agravio expuesto por la parte recurrente, de conformidad con lo previsto en el artículo 110, en relación con el numeral 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede revocar el Acuerdo **ACQD-INE-82/2015**, de once de abril de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias.

En consecuencia, al haberse limitado en forma indebida el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 6, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo previsto en el artículo 1, párrafo tercero, del propio ordenamiento constitucional, a fin cumplir con la obligación de garantizar la libertad de expresión del Partido Revolucionario Institucional, y dado que es un hecho notorio que actualmente se desarrollan en el territorio nacional campañas de diputados federales y locales, resulta conducente ordenar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, para que de manera inmediata y sin dilación alguna, tome las medidas necesarias y conducentes para notificar, de manera expedita a los concesionarios de televisión y radio, que los promocionales identificados como "Agua", de folios RV00683-15 y RA00978-15, versión televisión y radio, respectivamente, sean transmitidos nuevamente dentro de la pauta del Partido Revolucionario Institucional, durante el tiempo faltante para cubrir el período de vigencia a que hace referencia el oficio INE/DEPPP/DE/DAI/577/2015, contado a partir de que se suspendió su transmisión. Una vez realizado lo anterior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, deberá informar a esta Sala Superior de lo anterior.

Por lo expuesto y fundado, se

---

CUANDO ES INDEBIDA." Tesis I.6o.C. J/52. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Enero de 2007, p. 2127).

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en el considerando quinto de la presente sentencia.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** al partido político actor; **por correo electrónico** a la Comisión de Quejas y Denuncias, así como a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambas del Instituto Nacional Electoral; y a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, apartado 3, 27, 28 y 29, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 110, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente 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 Subsecretaría General de Acuerdos en Funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**