

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

EXPEDIENTE: SUP-REP-226/2015.

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

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

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIO: JORGE EMILIO
SÁNCHEZ CORDERO
GROSSMANN

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

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar el acuerdo **ACQD-INE-99/2015**, de veintiuno de abril de dos mil quince, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que determinó declarar procedente la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional y Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, respecto de la adopción de medidas cautelares dentro del procedimiento especial

sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/187/PEF/231/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/188/PEF/232/2015 y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Presentación de las denuncias. El diecinueve de abril de dos mil quince, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y el representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a la Gubernatura del Estado de Sonora, presentaron sendas quejas ante el referido organismo electoral nacional, en contra de la difusión del promocional denominado “Honestidad C” pautado por el Partido Acción Nacional, por considerar que su contenido denigraba a Claudia Pavlovich Arellano, así como por el uso indebido de la pauta federal. Dichas denuncias dieron lugar a la formación del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/187/PEF/231/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/188/PEF/232/2015.

En los referidos recursos iniciales, los denunciantes solicitaron el dictado de medidas cautelares, con el objeto de que fuera suspendida la difusión del promocional materia de denuncia.

2. Acuerdo impugnado. El veintiuno de abril de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dictó el acuerdo ACQD-INE-99/2015, en el cual declaró **procedentes** las medidas cautelares solicitadas en las denuncias de mérito.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del medio impugnativo. Inconforme con el acuerdo precisado en el resultando que antecede, mediante escrito presentado el veintitrés de abril del presente año en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del citado instituto electoral, interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Remisión del recurso a Sala Superior. El veinticuatro de abril siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el oficio INE-UT/STCQyD/178/2015 signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió el original del escrito del recurso de revisión interpuesto por el Partido Acción Nacional, copia certificada de las constancias que integran el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/187/PEF/231/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/188/PEF/232/2015, así como el correspondiente informe circunstanciado.

3. Integración, registro y turno a Ponencia. En esa fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a su Ponencia, el expediente **SUP-REP-226/2015**, 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 la Subsecretaria General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

4. Radicación, admisión, y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor determinó radicar y admitir el recurso, y una vez que se encontró debidamente integrado, ordenó cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede, 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, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 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, incoado con el propósito de impugnar una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de la difusión de un promocional en radio y televisión.

SEGUNDO. *Estudio 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. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el cual 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; y, se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve, en representación del instituto político.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, en atención a lo siguiente:

La determinación impugnada fue notificada al recurrente el veintiuno de abril de dos mil quince, a las veintidós horas, siendo que el recurso lo interpuso mediante escrito presentado ante la responsable el veintitrés del citado mes y año, a las diecisiete horas, por lo que está dentro del término legal establecido para ello.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados se tienen por satisfechos, toda vez que el recurrente tiene el carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que reconoce la autoridad responsable al rendir su informe justificado.

4. Interés jurídico. El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través de la cual se declaró procedente decretar las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional y Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, en su respectivos escritos de denuncia, lo cual, en opinión del recurrente, es violatoria de los principios que rigen la función electoral; de ahí, que tenga interés en que se revoquen las medidas cautelares decretadas.

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

Como consecuencia, se tienen por cumplidos los requisitos exigidos legalmente para la procedibilidad del presente medio de impugnación.

TERCERO. Síntesis de las consideraciones del acuerdo impugnado. La autoridad responsable determinó conceder las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional y Claudia Artemiza Pavlovich Arellano para la suspensión de la difusión de los promocionales identificados como "Honestidad C", con base en las siguientes consideraciones:

- De un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho, la responsable consideró que el Partido Acción Nacional realizó un uso indebido de la pauta federal como parte de su prerrogativa de acceso a los medios de

comunicación social, toda vez que los promocionales denunciados contienen elementos que corresponden a una contienda exclusivamente local -al incluir el nombre e imágenes de una candidata a Gobernadora en el Estado de Sonora- y su difusión se realizó tanto en la pauta del proceso electoral federal como en la local.

- Por cuanto hace al contenido de los promocionales denunciados, la responsable estimó que, a excepción de la frase "*protegió a los dueños de la guardería ABC, que hoy siguen impunes*", no advertía la utilización de términos que por sí mismos constituyeran la imputación de un delito ni expresiones innecesarias en el contexto del desarrollo comicial, sino que se trataban de una crítica propia del debate público en ejercicio de la libertad de expresión del partido denunciado.
- Por otra parte, respecto a la frase "*protegió a los dueños de la guardería ABC, que hoy siguen impunes*", la responsable determinó que, de un análisis preliminar, se actualizaba la figura jurídica de calumnia en perjuicio de la candidata a la gubernatura en el Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, en virtud de que se le imputó un hecho o delito falso, consistente en contribuir, proteger o encubrir a los culpables de lo acontecido en la guardería.

Al respecto, abundó sobre el hecho de que el mensaje de mérito atribuía a la citada candidata la comisión del delito de encubrimiento o tráfico de influencias, ya que los promocionales la muestran como la responsable de que quedaran impunes las conductas antijurídicas y de que no se castigaran a los presuntamente implicados.

En ese sentido, estimó que la frase dentro del contexto del promocional genera la percepción de que protegió a supuestos delincuentes, lo que implica la comisión de conductas delictivas que encuadran con la tipificación de los delitos de tráfico de influencias y encubrimiento, previstos tanto en la legislación penal federal como en la local; argumentando que con ello, se causó un deterioro de su imagen, honra y reputación, por establecer un vínculo entre la candidata denunciante y hechos ilícitos, sin que obre prueba que acredite que la candidata fue condenada por ese tipo de ilícitos, los que apuntó están tipificados tanto en la legislación penal federal como en la local, como delitos de tráfico de influencias y encubrimiento.

- En esa lógica, concluyó que el contenido de los promocionales denunciados y, en específico, la frase citada es susceptible de producir un daño irreparable a la imagen y derechos de la denunciante.

CUARTO. Resumen de agravios. El partido recurrente expresa a manera de agravios, esencialmente, que el acuerdo impugnado es violatorio de los principios de legalidad y certeza, así como de exhaustividad y congruencia, en virtud de que la consideración de la responsable, en el sentido de que el contenido de los promocionales calumnia y afecta la imagen de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano resulta indebida, porque las frases del mensaje no hacen imputaciones o acusaciones en contra de persona o institución sobre la comisión de algún hecho o delito falso; por el contrario, el apelante estima que el contenido de los mensajes constituyen opiniones que se expresan en ejercicio de su libertad de expresión.

Al respecto, señala que la responsable erróneamente consideró que la palabra *protegió* –dentro de la frase “*protegió a los dueños de la guardería ABC, que hoy siguen impunes*”- encuadra en los delitos de encubrimiento y de tráfico de influencias, contemplados en el Código Penal Federal y el Código Penal del Estado de Sonora, toda vez que, desde la perspectiva de la autoridad, por una parte, el tipo penal de tráfico de influencias se refiere a *promover o gestionar* y, por otra, el encubrimiento establece circunstancias de modo y tiempo como el prestar auxilio y cooperación respecto de una conducta que ya fue calificada como delito. Sobre el particular, el recurrente alega que tales elementos del tipo no son equivalentes a las palabras empleadas en el mensaje y, por tanto, bajo ningún concepto actualizan los supuestos previstos en las disposiciones penales.

En ese sentido, el recurrente aduce que el acuerdo controvertido carece de la debida fundamentación y motivación, porque la responsable se limitó a evaluar de manera subjetiva la denuncia presentada contra los promocionales de mérito, realizando una valoración de fondo que correspondía a la Sala Regional Especializada.

QUINTO. Naturaleza de las medidas cautelares. Antes de analizar los conceptos de agravio, resulta necesario precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de la autoridad competente a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave e irreparable 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 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, que bajo una visión preliminar se estima pueda ser conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación apriorística se observa apartada del orden jurídico.

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 que, en principio, se aprecian como constitutivos de una 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 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. Del análisis del escrito del recurso que motivó la integración del presente expediente, se advierte que el partido político recurrente, medularmente, cuestiona la determinación de la autoridad responsable de adoptar y decretar las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/187/PEF/231/2015 y su acumulado.

Así, su pretensión fundamental radica en que esta Sala Superior ordene la revocación de las medidas cautelares otorgadas en el acuerdo recurrido y se permita la difusión en radio y televisión de los promocionales identificados como "Honestidad C".

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

I. Marco normativo.

En primer término, para el efecto de dilucidar si asiste razón al recurrente en relación a la medida cautelar, se considera necesario tomar en cuenta el marco normativo siguiente:

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

"[...]

Artículo 41.

...

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

[...]

Apartado C

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

[...]"

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

La prohibición normativa precisada, de conformidad con su objeto y fin constitucional se enmarca en lo dispuesto por los

artículos 6 y 7, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental, los cuales establecen:

"[...]

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

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

[...]"

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

"Artículo 471.

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

[...]"

En ese sentido, el artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que "se

entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral".

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

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

Por otra parte, es pertinente destacar, que en su desarrollo legal, la prohibición referida aún conserva en su contexto, los conceptos normativos de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas, en los términos siguientes:

Ley General de Partidos Políticos

"[...]

"Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

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

[...]"

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"[...]

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- [...]"

Convención Americana de Derechos Humanos

"[...]

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
 - o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

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

[...]"

En relación con el marco normativo citado, debe señalarse, en principio, que en el ámbito público o político, la libertad de expresión tiene un alcance y relevancia preponderante dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que la emisión de información e ideas se explica a través de tres valores primordiales: pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una 'sociedad democrática'.

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

Respecto de esta última acepción, debe puntualizarse que existe un interés del conjunto social, porque en el debate político y electoral exista un intercambio de ideas desinhibido, una crítica fuerte acerca de las personas, partidos políticos, postulados y programas de gobierno que se proponen con la finalidad de que la sociedad y, concretamente, los electores tengan la posibilidad de conformar una opinión mayormente

objetiva e informada y, bajo esas condiciones, pueda emitir el sufragio de manera libre y razonada.

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

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

De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste la libertad de expresión al señalar que constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición

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

² [...] 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”.

fundamental para su progreso y desarrollo personal de cada individuo; por lo que refiere, no sólo debe garantizarse la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.³

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

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

En ese contexto, puede afirmarse que desde la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituye uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control

³ Cita tomada del caso Ivcher Bronstein vs Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 152, en la que se citan a pie de página Las referencias europeas.

democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.⁴

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reafirmado la posición exteriorizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que al asumir la jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.), determinó que de conformidad con el sistema dual de protección, los límites de crítica e intromisión son más amplios si se refieren a personas, que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, ya que consideró que en un sistema inspirado en los valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.⁵

De ese modo, en el marco de una contienda electoral, la libertad de expresión, dentro del debate político, se acentúa al constituir el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es

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

⁵ Al efecto, estableció la jurisprudencia que lleva por título: "Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva". En ese mismo sentido, el máximo tribunal del país, ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información, relacionados con funcionarios públicos o con candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, gozan de mayor grado de protección, en tanto que por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas. Ello, tal y como se aprecia de las tesis 1ª. CLII/2014 (10ª), y 1ª. XLI/2010, cuyos rubros son: "Libertad de expresión y derecho a la información. Concepto de interés público de las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios y candidatos", y la jurisprudencia: "Derechos a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares".

importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los electores estén informados.

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

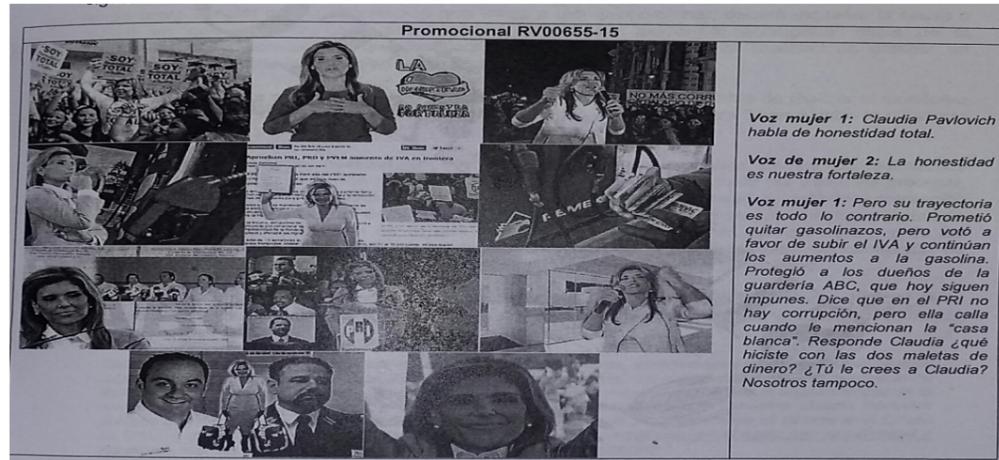
En este orden, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna; sin embargo, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, la libertad de expresión no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites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

Así, por ejemplo, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente citado, lo constituye que no se calumnie a las personas; concepto en el que también se incluye a los partidos políticos.

En esa lógica, corresponde analizar la argumentación a través de la cual, la Comisión de Quejas y Denuncias determinó en el acuerdo **ACQD-INE-99/2015**, conceder la adopción de medidas cautelares que solicitaron los denunciados.

II. Contenido de los promocionales denunciados.

Los promocionales se identifican con el nombre "Honestidad C" con folios RV00665-15 y RA00894-15, al tenor siguiente:



Al respecto, conviene tener presente que, derivado de la información aportada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, en el acuerdo impugnado se precisó que el citado mensaje fue pautado por ese instituto electoral como parte de las prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión del Partido Acción Nacional, tanto para el proceso electoral federal 2014-2015, como para el proceso electoral local coincidente en el Estado de Sonora.

III. Estudio de los planteamientos esgrimidos por el recurrente.

Enseguida, se procede al estudio del fondo del asunto, a la luz de los agravios expresados y del material que conforma el acervo probatorio que obra agregado a las constancias de autos.

Para ese efecto, cabe puntualizar, como se mencionó con antelación, que la pretensión del partido recurrente consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, soportando su causa de pedir en la consideración de que, opuestamente a lo estimado

por la responsable, los promocionales denunciados se ajustan al orden normativo.

En concepto de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los planteamientos esgrimidos por el Partido Acción Nacional, son **insuficientes para colmar su pretensión** de revocar el acuerdo impugnado, por las siguientes razones:

En principio, conviene precisar que, para el efecto de considerar que la propaganda electoral difundida por los partidos políticos y los candidatos se encuentra amparada por la libertad de expresión, **resulta necesario considerar en su integridad**, cada uno de los elementos visuales y auditivos que conforman la propaganda; verificando, especialmente, si se realizan imputaciones directas y concretizadas respecto de la expresión de hechos falsos o conductas ilícitas, ello en el entendido de que la afectación de derechos de terceros constituye una limitante para el válido ejercicio de la libre manifestación de ideas.

Bajo esa perspectiva, en el presente caso, del análisis preliminar que se hace en esta fase del contenido del mensaje de mérito, se desprenden diversas opiniones que se relacionan con Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, cuya imagen se observa durante la totalidad del mensaje, apreciándose una *voz en off* que expresa las siguientes frases:

- “Claudia Pavlovich habla de honestidad total, pero su trayectoria es todo lo contrario.”
- “Prometió quitar gasolinazos, pero votó a favor de subir el IVA y continúan los aumentos a la gasolina.”
- **“Protegió a los dueños de la guardería ABC, que hoy siguen impunes.”**

- “Ella dice que en el PRI no hay corrupción, pero ella calla cuando le mencionan la “casa blanca”.”

Los promocionales denunciados finalizan con el cuestionamiento siguiente:

- “Responde Claudia, ¿Qué hiciste con las dos maletas de dinero?”
- “¿Tú le crees a Claudia?”
- “Nosotros no.”

De la transcripción que antecede, se advierte, en un ejercicio preliminar, que los promocionales denunciados expresan el posicionamiento de un partido político que cuestiona la honestidad en el contexto del desempeño de la trayectoria pública de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, al referir, lo que desde la perspectiva del instituto político denunciado revela una falta de congruencia entre lo manifestado por la candidata en torno a ciertas políticas públicas, *verbigratia*, cuando se alude a que –como legisladora– *“prometió quitar gasolinazos pero votó a favor de subir el IVA y continúan los aumentos a la gasolina”*.

En ese sentido, debe señalarse que en tanto la acreditación de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano como figura pública constituye un hecho público y notorio y, en ese tenor, las expresiones referidas en los promocionales denunciados gozan de una protección más amplia; puesto que quienes asumen una responsabilidad en funciones de Estado, así como las fuerzas y actores políticos, al igual que los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular, por el estatus que ocupan frente a la sociedad están mayormente sometidos al escrutinio de la opinión pública respecto de su actuar, en virtud de que concierne a la

ciudadanía su aprobación o rechazo, según los observen como una opción política al momento de sufragar.

Asimismo, el análisis preliminar de los promocionales denunciados denota que las frases empleadas, relacionadas verbal y visualmente con la imagen de la candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, no constituyen imputaciones directas respecto de hechos falsos o la imputación de delitos, puesto que, se insiste, trata sobre opiniones que representan juicios de valor sobre distintas fases del desempeño público de la candidata, que el emisor del mensaje pretende imprimir en sus expresiones.

En esa lógica se da la frase *"protegió a los dueños de la guardería ABC, que hoy siguen impunes"*, la cual, por la manera en que se contextualiza puede tener muchas o diferentes lecturas, que de pie a distintas interpretaciones; de ahí que no pueda considerarse como calumnia en los términos que exige la normativa electoral, ya que, se insiste, la frase en cuestión no puede apreciarse unívoca o linealmente.

En ese sentido, el análisis preliminar del contenido integral del promocional denunciado permite observar que los mensajes aludidos conllevan la manifestación de un posicionamiento por parte de un partido político relacionadas con asuntos que cobran interés con la actividad pública de la candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano; empero, las referidas opiniones se inscriben, en apariencia del buen derecho, dentro del marco válido del ejercicio de la libertad de expresión.

En esas condiciones, no se comparte lo expuesto por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al sostener que el promocional contiene una imputación directa de

los delitos de encubrimiento y tráfico de influencias, puesto que para arribar a tal conclusión, resulta insuficiente el ejercicio de interpretación que se lleva a cabo en la resolución impugnada, del significado de los elementos que contiene la frase de mérito -particularmente las palabras “protegió” e “impunidad”- y la supuesta equivalencia de su acepción gramatical con los tipos penales referidos, para el efecto de establecer que hay un parámetro objetivo respecto de la imputación directa y su concreción individualizada como elementos sustanciales de la calumnia, opuestamente a lo sustentado en el acuerdo reclamado.

De ahí que se estima que la responsable, al conceder la adopción de las medidas precautorias solicitadas, realizó un análisis del contenido de los promocionales denunciados que, bajo la apreciación del buen derecho se aparta de las directivas que orientan el dictado de medidas cautelares en el orden jurídico, toda vez que **no se aprecia que las acepciones invocadas encuadren determinadamente los elementos de la frase con los tipos penales mencionados, y tampoco que exista una relación directa entre los sujetos incluidos en los promocionales.**

En este orden, como se mencionó en el considerando tercero de esta sentencia, de la lectura integral del acuerdo controvertido, se desprende que la autoridad responsable determinó conceder la adopción de las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes para la suspensión de la difusión de los promocionales identificados como “Honestidad C”, con base en dos cuestiones fundamentales:

- a) La actualización de la figura jurídica de calumnia en perjuicio de la candidata a la gubernatura en el Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, por la inclusión de la frase "*protegió a los dueños de la guardería ABC, que hoy siguen impunes*" en los promocionales denunciados, en virtud de que se le imputó un hecho o delito falso, consistente en contribuir, proteger o encubrir a los culpables de lo acontecido en la guardería ABC, la cual ha quedado desvirtuada en párrafos precedentes.
- b) El uso indebido de la pauta federal como parte de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social del Partido Acción Nacional, toda vez que los promocionales denunciados contienen elementos que corresponden a una contienda exclusivamente local -al incluir el nombre e imágenes de una candidata a Gobernadora en el Estado de Sonora- y su difusión se realizó tanto en la pauta del proceso electoral federal como en la local, lo cual, contraviene el principio de equidad en la contienda.

A ese respecto, conviene resaltar que de la lectura integral de la demanda que dio origen al presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, se desprende, a su vez, que los motivos de agravio esgrimidos por el recurrente se encuentran dirigidos exclusivamente a controvertir la indebida actuación de la responsable por cuanto hace a la actualización de la calumnia en el contenido de los promocionales denunciados; sin embargo se abstiene de controvertir, de manera frontal o siquiera indirecta, los razonamientos aducidos en el acuerdo impugnado, respecto del uso indebido de la pauta

federal como parte de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social por parte del Partido Acción Nacional.

Por consiguiente, es de estimarse que este último razonamiento que igualmente sirvió de sustento total para la emisión del acuerdo impugnado, ha quedado intocado y, por tanto, continúa firme.

En ese mismo sentido, debe desestimarse lo alegado por el recurrente, en relación a que el acuerdo impugnado carece de congruencia, ya que desde su perspectiva, el resolutivo tercero no corresponde a lo expuesto por la responsable en la parte final de los considerandos del acuerdo recurrido. Ello, en virtud de que este órgano jurisdiccional no advierte que el partido actor aduzca alguna razón para sustentar su afirmación.

En esa lógica, tomando en consideración, por un lado, que bajo la apariencia del buen derecho, en principio, no se aprecian elementos que unívocamente conlleven calumnia y, por otra parte, que los promocionales denunciados contienen elementos que corresponden a una contienda exclusivamente local -al incluir el nombre e imágenes de una candidata a Gobernadora en el Estado de Sonora-, el derecho a difundirlos como parte de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social del Partido Acción Nacional debe circunscribirse a la pauta local.

Consecuentemente con las anteriores consideraciones, si bien no es jurídicamente posible colmar la pretensión del recurrente consistente en que se revoque la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral y, por ende, lo conducente es confirmar el acuerdo impugnado; ello,

en modo alguno se erige en una proscripción para que eventualmente pudiera difundirse en la pauta local.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo **ACQD-INE-99/2015**, de veintiuno de abril de dos mil quince, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que determinó declarar procedente la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional y Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, respecto de la adopción de medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/187/PEF/231/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/CAPA/CG/188/PEF/232/2015, por las razones expuestas en la presente ejecutoria.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Notifíquese; como corresponda.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones que da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO