

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-271/2015

RECORRENTE: CLAUDIA ARTEMIZA
PAVLOVICH ARELLANO

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

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ARTURO GUERRERO
ZAZUETA

Ciudad de México, a once de mayo de dos mil quince.

SENTENCIA

Que recaee al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, por conducto de Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena¹, en contra del acuerdo ACQD-INE-123/2015, dictado el tres de mayo de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (en adelante "INE" o "autoridad responsable") en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/231/PEF/275/2015, en el sentido de negar las medidas cautelares.

RESULTANDO

I. ANTECEDENTES

De las constancias del expediente y de las afirmaciones del recurrente, se advierten los siguientes datos relevantes:

¹ En su carácter de representante legal, según consta en el poder otorgado mediante escritura pública 26,600, otorgada el 5 de febrero de 2015 ante la fe de Rafael Gastélum Salazar, notario público 97 en Hermosillo, Sonora. Copia certificada del documento de referencia se agregó como anexo al recurso de revisión.

SUP-REP-271/2015

1. Solicitud de transmisión del promocional “Testigo 1 DF”

Mediante oficio RPAN/0101/0415, el PAN solicitó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la transmisión del material “*Anticorrupción 2*”, con los folios RA-01658-15 y RV-01135-15, para su transmisión dentro de los tiempos de radio y televisión, respectivamente, que le corresponden del 1º al 7 de mayo del presente año.

2. Transmisión de mensaje

Según el informe rendido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los promocionales comenzaron a transmitirse el 1º de mayo, y su contenido es el siguiente:

PROMOCIONAL TELEVISIÓN RV-01135-15	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
 	<p>Voz mujer: ¿Sabes por qué el PAN propuso el Sistema Nacional Anticorrupción?</p> <p>Voz hombre 1: Pues porque hay que acabar con los corruptos, como lo que publicó Reforma sobre Claudia Pavlovich.</p>
 	<p>Voz hombre 2: ¿La candidata del PRI al gobierno del estado de Sonora?</p> <p>Voz hombre 1: Ándale y ella además habría ayudado a sus amigos a ganar licitaciones de carretera.</p>
 	<p>Voz hombre 2: Y eso que es la candidata de la honestidad total.</p> <p>Voz hombre 1: Si esos son los priistas honestos, como serán los priistas corruptos.</p> <p>Voz en off: En el PAN sabemos que sí se puede</p>

		<p>acabar con los corruptos y las licitaciones arregladas.</p> <p>¡Claro que podemos!</p> <p>¿A poco no?</p>
<p>PROMOCIONAL RADIO RA-01658-15</p>		
<p>Voz mujer: ¿Sabes por qué el PAN propuso el Sistema Nacional Anticorrupción?</p> <p>Voz hombre 1: Pues porque hay que acabar con los corruptos, como lo que publicó Reforma sobre Claudia Pavlovich.</p> <p>Voz hombre 2: ¿La candidata del PRI al gobierno del estado de Sonora?</p> <p>Voz hombre 1: Ándale y ella además habría ayudado a sus amigos a ganar licitaciones de carretera.</p> <p>Voz hombre 2: Y eso que es la candidata de la honestidad total.</p> <p>Voz hombre 1: Si esos son los priistas honestos, como serán los priistas corruptos.</p> <p>Voz en off: En el PAN sabemos que sí se puede acabar con los corruptos y las licitaciones arregladas.</p> <p>¡Claro que podemos!</p> <p>¿A poco no?</p>		

3. Queja

Mediante escrito presentado el mismo día en que inició la difusión del promocional, es decir, el 1º de mayo de 2015 a las 10:45 horas, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a gobernadora de Sonora por la coalición “Por un Gobierno honesto y eficaz”², presentó queja contra el PAN con motivo de la difusión del promocional³.

² Presentó el escrito por conducto de su representante legal, Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, cuyo poder se agregó como anexo al recurso de revisión.

La coalición de encuentra formada por el el Partido Revolucionario Institucional (en adelante “PRI”).

³ Antes de describir los hechos o sus pretensiones, la parte quejosa solicitó que la queja fuese tramitada ante el INE, en los mismos términos que se había instruido el procedimiento especial sancionador iniciado por el actual gobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías, y el candidato a la gubernatura por el PAN, Javier Gándara Magaña.

SUP-REP-271/2015

En cuanto al **fondo de su escrito de queja**, la denunciante señaló que el promocional del PAN constituye una calumnia en los términos descritos en el párrafo segundo del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “Ley Electoral”), lo cual pretendió evidenciar con los siguientes argumentos:

- 1) La actualización de la calumnia electoral se advierte ante el cumplimiento de los dos elementos que la componen:
 - a) Imputación de hechos falsos y delitos: (i) la alusión a que la quejosa habría entregado licitaciones para la construcción de carreteras a sus amigos, es un hecho falso mediante el cual se pretende imputarle los delitos de tráfico de influencias y cohecho; y (ii) por otra parte, la afirmación respecto a que en el PAN saben que pueden acabar con las personas corruptas y las licitaciones arregladas implica que la candidata del PRI a la gubernatura de Sonora es una persona corrupta, quien ha entregado licitaciones para la construcción de carreteras a sus amigos.
 - b) Lo anterior tiene un impacto en el proceso electoral, al generar una imagen negativa de la candidata frente al electorado.
- 2) La propaganda política del PAN tiene por objeto señalar a la quejosa como corrupta y culpable de los delitos de cohecho y tráfico de influencias, lo cual, además de ser una calumnia electoral, constituye una violación en su derecho al honor y a la reputación, tutelado por los artículos 6 constitucional, 19, numeral 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13, numeral 2, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta afectación se da como consecuencia de la ausencia de pruebas que sustenten los dichos expresados en el promocional.
- 3) La reforma constitucional de 2007 tuvo por objeto limitar las expresiones denigrantes en el ámbito electoral, para evitar que

generen un menoscabo o afectación negativa en la imagen o estima de las personas. Por ello, el spot denunciado no puede ser considerado como amparado por la libertad de expresión.

- 4) Por otra parte, el promocional del PAN actualiza lo establecido en la tesis XXXIII/2013 de la Sala Superior, conforme a la cual la libertad de expresión no protege la imputación de delitos cuando con ellos se calumnie a las personas.

Finalmente, la quejosa solicitó como **medida cautelar** el retiro de los spots titulados “*Anticorrupción 2*”, en las versiones para radio y televisión, por constituir calumnias cuya difusión podría generar una afectación irreparable.

4. Registro de la queja

Mediante acuerdo de 1º de mayo de 2015, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral radicó el procedimiento especial sancionador y lo registró con la clave UT/SCG/PE/CAPA/CG/231/PEF/275/2015.

5. Negativa de medidas cautelares

Por acuerdo ACQD-INE-123/2015 adoptado durante la Quincuagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de 3 de mayo de 2015, la autoridad responsable declaró **improcedente la solicitud de medidas cautelares** en contra de los promocionales denunciados. A continuación se describen las consideraciones que motivaron la decisión:

- 1) Las medidas cautelares tienen por efecto: **(i)** lograr la cesación de los hechos o actos que presuntamente constituyan una infracción; **(ii)** evitar daños irreparables; y **(iii)** prevenir la afectación a principios que rigen los procesos electorales y a los bienes tutelados por los mismos. Así, podrán dictarse ante la apariencia de buen derecho, siempre que a partir de los hechos denunciados y las pruebas que obren en el expediente se desprenda la presunta conculcación a una disposición de carácter electoral.

SUP-REP-271/2015

- 2) La libertad de expresión goza de una protección especial cuando se trata de un discurso político, especialmente cuando éste antecede a las elecciones de las autoridades estatales.
- 3) No obstante, la libertad de expresión tiene como límite los derechos de terceras personas, tal como se establece en el artículo 6º constitucional. En particular, el artículo 41, Base III, apartado C, primer párrafo de la Constitución establece que la propaganda política debe abstenerse de frases que calumnien a las personas, mandato que se reitera en las leyes generales que rigen el sistema electoral mexicano.
- 4) La queja se encuentra dirigida a combatir el promocional “*Anticorrupción 2*”, la cual se refiere a posibles actos de corrupción de la ex senadora y ahora candidata a gobernadora del estado de Sonora, Claudia Pavlovich.
- 5) Lo anterior evidencia que la crítica se encuentra dirigida contra una persona pública en el contexto de un proceso electoral, en el que la persona aludida aspira al máximo cargo del Poder Ejecutivo de Sonora. Así, debe permitirse un amplio y vigoroso escrutinio sobre sus actividades como legisladora y respecto a sus propuestas de campaña.
- 6) Atendiendo a la apariencia de buen derecho, no puede considerarse que el contenido del promocional rebase los límites de la libertad de expresión, pues contiene críticas en torno a licitaciones públicas, lo cual no puede considerarse como una imputación de hechos o delitos falsos. Además, el promocional retoma el tópico a raíz de un reportaje publicado en un periódico de circulación nacional –Reforma–, en el que se señala que la candidata intercedió ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a favor de personas quienes presumiblemente eran amistades de la persona aludida.
- 7) Por ello, se advierte que la crítica se emplea para hacer un contraste con el principal tema de campaña de la quejosa, que es la honestidad, enfatizando una supuesta falta de congruencia.

- 8) En estos términos, no pueden dejarse fuera del debate público cuestiones que se dan a conocer a través de medios de comunicación y que pueden tener una connotación política. Lo contrario significaría un impedimento para que durante el debate electoral se contrastaran plataformas ideológicas de las y los candidatos frente su propia actuación.
- 9) Además, no se desprende del contenido del promocional un vínculo directo con Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.

Como consecuencia de lo anterior, el INE consideró **improcedente** la solicitud de adopción de medidas cautelares.

El acuerdo fue notificado a una persona autorizada de la parte quejosa el 3 de mayo de 2015, a las 16:20 horas.

II. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

1. Interposición del recurso

Inconforme con lo anterior, mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2015 a las 10:18 horas, la quejosa, nuevamente por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión en contra del acuerdo de la autoridad responsable. La recurrente expuso un primer –y único– agravio con los siguientes argumentos:

- 1º El acuerdo de la autoridad responsable extralimitó las facultades de ésta, pues contiene un pronunciamiento en cuanto al fondo de la cuestión al determinar que no existe calumnia.
- 2º Adicionalmente, se realizó una inexacta interpretación de lo que debe entenderse por *calumnia*, de acuerdo con la Constitución y la legislación electoral, ya que la autoridad responsable considera que para que un hecho no resulte falso puede basarse en notas periodísticas, sin que el delito que se imputa se encuentre probado.

SUP-REP-271/2015

3º El promocional contiene una clara alusión directa a la recurrente, la cual, además, provoca un impacto negativo sobre su persona en el electorado.

4º No es igual el contenido de la libertad de expresión de los medios de comunicación que el de los partidos políticos en aras de generar polémica y crítica. Al respecto, los segundos deben basar sus afirmaciones en datos reales y propuestas objetivas. En el presente caso, no existen elementos probatorios o convincentes que sostengan las afirmaciones del PAN.

2. Informe circunstanciado

Mediante oficio INE-RPES/85/2015 de 5 de mayo de 2015, la autoridad responsable rindió informe circunstanciado, en el cual expuso lo siguiente, mediante el cual confirmó el sentido del acuerdo recurrido.

3. Remisión del expediente

Por oficio INE-UT/STCQyD/216/2015 recibido el 6 de mayo de 2015, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE remitió a esta Sala Superior el expediente debidamente integrado con motivo del recurso de revisión antes descrito.

4. Integración y turno a ponencia

Mediante proveído de 8 de mayo de 2015, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **(i)** integrar el expediente **SUP-REP-271/2015** con motivo del citado recurso; y **(ii)** turnarlo a la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante “Ley de Medios de Impugnación”).

El acuerdo de mérito se cumplimentó en la misma fecha, mediante oficio suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

5. Instrucción y formulación del proyecto de sentencia

En su oportunidad, la Magistrada Instructora determinó: **(i)** radicar el expediente anotado en su Ponencia; **(ii)** admitirlo al estimar satisfechos los requisitos para su procedencia; **(iii)** tener por rendido el informe circunstanciado; **(iv)** al estimar que el expediente se encuentra debidamente integrado, cerrar la instrucción; y, **(v)** formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

6. Recepción de constancias relativas a la publicación del recurso

En esta propia sentencia, la Sala Superior acuerda respecto al oficio **TEPJF-SGA-4250/15** fechado el ocho de mayo de la presente anualidad, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, agregar a los autos del presente sumario para los efectos legales a que haya lugar, diversas constancias relativas al trámite del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, las cuales fueron remitidas a esta Sala Superior mediante oficio INE-UT/STCQyD/221/2015 de la misma fecha.

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 la Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 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 de Medios de Impugnación. Lo anterior se actualiza por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el cual se impugna el acuerdo ACQD-INE-123/2015 dictado por la Comisión de

SUP-REP-271/2015

Quejas y Denuncias del INE, a través del cual se adoptaron medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JSVG/CG/195/PEF/239/2015.

SEGUNDO. Estudio de procedencia

Se tienen por colmados 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 de Medios de Impugnación, en los siguientes términos:

- 1. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y, en el mismo: **(i)** se hizo constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; **(ii)** se identificó el acto impugnado y la autoridad responsable; **(iii)** se mencionaron los hechos en que se basa la impugnación; **(iv)** se expusieron los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; **(v)** se formuló la precisión que estimó conveniente en torno a las pruebas; y, **(vi)** se hizo constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político.
- 2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo 48 horas previsto en el 109, párrafo 3, parte final, de la Ley de Medios de Impugnación, en atención a lo siguiente.

El acuerdo combatido fue notificado a la quejosa el 3 de mayo de 2015, a las 16:20 horas. Según consta en el sello estampado por el INE, el recurso de revisión se presentó dos días después, el 5 del mismo mes y año, a las 10:18 horas. En estos términos, la interposición del recurso fue oportuna, pues se actuó dentro de plazo de 48 previsto para tal efecto.

- 3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que la actora actuó por conducto de su

representante legal, quien cuenta con poder suficiente para promover acciones e interponer recursos.

4. Interés jurídico. La recurrente impugna la negativa de adopción de medidas cautelares respecto de un promocional difundido en el cual aparecen su nombre e imagen. En estos términos, resulta evidente que el acto recurrido afectó su esfera jurídica, lo que le otorga interés para combatir la medida respectiva.

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

TERCERO. Consideración preliminar.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que de conformidad con el Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral INE/ACRT/19/2014 de tres de diciembre de dos mil catorce, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LA ENTREGA DE MATERIALES POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS/LAS CANDIDATOS/AS INDEPENDIENTES, COALICIONES Y AUTORIDADES ELECTORALES, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ÓRDENES DE TRANSMISIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL, LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES Y EL PERIODO ORDINARIO QUE TRANSCURRIRÁN DURANTE DOS MIL QUINCE, se solicitó que la difusión de los promocionales denunciados transcurriera del 1° al 7 de mayo del año en curso y, que la presente ejecutoria se dicta con posterioridad a ese lapso.

Sin embargo, de la interpretación de los artículos 17, 41, bases III y VI y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 159, párrafos 1 y 2, 160, párrafos 1 y 2, y 168, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 5, párrafo 1, fracción III, inciso

SUP-REP-271/2015

l), 42 y 43 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se colige que en ejercicio de su prerrogativa de acceso a radio y televisión, los partidos políticos tienen libertad de decidir el periodo de transmisión de los spots, el cual deben comunicar al Instituto Nacional Electoral. De tal forma, cuando se impugnan las determinaciones de la autoridad electoral administrativa, recaídas a las solicitudes de adopción de medidas cautelares respecto de determinados mensajes, el medio de impugnación es procedente aun cuando el plazo fijado para su transmisión haya concluido o esté por hacerlo, toda vez que el estudio de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad se concentra en el contenido de los promocionales denunciados, por lo que aun concluido el periodo de su transmisión es factible que los institutos políticos puedan solicitar la retransmisión de los promocionales cuestionados para un periodo posterior.

Es importante destacar que dicho criterio se sostuvo en el mismo sentido, por esta Sala Superior al dictar sentencia en el diverso expediente SUP-REP-48/2015.

CUARTO. Estudio de fondo

Para estudiar los agravios del partido recurrente, esta Sala Superior seguirá el siguiente esquema:

- I. Precisión sobre la naturaleza de las medidas cautelares
- II. Marco normativo que regula el ejercicio de la libertad de expresión
- III. Análisis del contenido del promocional impugnado
- IV. Pronunciamiento sobre el caso

I. Precisión sobre la naturaleza de las medidas cautelares

Antes de analizar los conceptos de agravio del partido recurrente, resulta pertinente precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de la autoridad competente –a solicitud de parte interesada o de oficio– únicamente para: **(i)** conservar la materia del litigio; o **(ii)** evitar que con

motivo de la sustanciación de un procedimiento se cause un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad.

La *justicia cautelar* tiene fundamento constitucional, pues se considera parte del derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 17 de la Constitución, en tanto que su finalidad consiste en lograr que subsista de manera transitoria un cierto estado de cosas, hasta que pueda resolverse en el fondo una controversia jurisdiccional, de modo que durante su tramitación no se causen –o se generen en la menor medida posible– daños a las pretensiones de las partes contendientes cuya reparación pudiera tornarse imposible. En estos términos, la adopción de medidas cautelares es un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos sin afectar la agilidad del proceso.

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

Sobre este punto, se debe subrayar que el numeral 8 del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Ley Electoral”), prevé la posibilidad de que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares cuyos efectos: **(i)** son provisionales, transitorios o temporales; y **(ii)** tienen por objeto lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar, las autoridades competentes deben ponderar:

- 1) La probable violación a un derecho cuya tutela se pide en el proceso.
Y
- 2) El temor fundado de que, mientras llega la tutela judicial efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar

SUP-REP-271/2015

una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente frente a la posible actualización de un daño irreparable. Por lo anterior, 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. Este examen debe seguir las directrices que a continuación se precisan:

- 1) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- 2) Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia con la consecuente afectación irreparable del derecho que se pretende restituir.
- 3) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte.
- 4) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo a la integralidad de su contenido y al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites que le impone el derecho o libertad que se considera afectado, y si, presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

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

II. Marco normativo que regula el ejercicio de la libertad de expresión

La Libertad de expresión es un derecho de rango constitucional cuyo contenido se encuentra regulado en tres fuentes primordiales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

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.

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.

Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.

SUP-REP-271/2015

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

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.

El último de los preceptos contenidos en la Constitución mexicana –artículo 41– en cita fue objeto de una modificación sustancial el 10 de febrero de 2014, en la cual se suprimió como límite a la propaganda política la prohibición de *denigrar a las instituciones*, que había sido incorporada mediante reforma constitucional en 2007. No obstante, en su explicitación legal, la prohibición referida aún se conserva, 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 libertad de expresión constituye una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática y es indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es *conditio sine qua non* para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, por lo cual ha afirmado que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre⁴.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁵.

En su *dimensión individual*: **(i)** asegura a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía, es decir, para su autoexpresión y

⁴ Por todos, ver *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No.5, párr. 70.

⁵ Ver las tesis: **(i)** jurisprudencial P./J. 25/2007, registro de IUS 172479, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO*" (en este criterio no se emplea la terminología de la "doble dimensión", pero el contenido es el mismo; **(ii)** Tesis aislada 1a. CCXV/2009, registro de IUS 165760, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, cuyo rubro es "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL*"; y **(iii)** 1a. CDXVIII/2014 (10a.), registro de IUS 2008104, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 236, cuyo rubro es "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO*".

SUP-REP-271/2015

desarrollo individual; y *(ii)* se erige como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado.

En su *dimensión colectiva* corresponde a una vertiente pública e institucional de esa libertad, la cual contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa⁶.

Ahora bien, según se expuso líneas arriba, la libertad de expresión permite el ejercicio de otros derechos, además de que goza de una dimensión colectiva como consecuencia de su importancia para la existencia y consolidación de un verdadero régimen democrático. Por ello, la necesidad de que la relación instrumental entre las libertades de expresión e información y el adecuado desarrollo de las prácticas democráticas influya en la resolución de los conflictos de derechos que las involucran ha llevado en ocasiones a hablar de una *posición especial o preferente* de las mismas en las democracias constitucionales actuales.

Así, la resolución de los conflictos entre las libertades citadas y los derechos de la personalidad *no parte cada vez de cero*, sino que el operar del sistema jurídico va esclareciendo paulatinamente las condiciones bajo las cuales un argumento puede ser genuinamente presentado en nombre de la libertad de expresión, o cómo ciertas pretensiones concretas pueden conectarse argumentalmente con los fundamentos de determinadas formas de

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 24/2007, registro de IUS 172477, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1522, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO". Según se expuso en la acción de inconstitucionalidad 45/2006, lo mismo debe decirse del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Ver también la tesis aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.), registro de IUS 2008101, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL".

protección legal y constitucional. Ello da origen a la formación de un abanico más o menos extenso de reglas acerca de qué es y qué no es un equilibrio adecuado entre estos derechos a la luz de las previsiones constitucionales aplicables⁷. Todo esto, a su vez, se refuerza mediante la consideración de que existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo.

Ahora bien, es pertinente señalar que la exteriorización de un sentir positivo o favorable hacia una persona, o de una crítica en términos cordiales o decorosos, no conllevan una intromisión en su derecho al honor. Lo anterior evidencia que no existe un conflicto interno o en abstracto entre los derechos a la libertad de expresión y al honor⁸.

La relación entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad, como el honor, se complica cuando la primera se ejerce para criticar a una persona, de forma tal que ésta se sienta agraviada. La complejidad radica en que el Estado no puede privilegiar un determinado criterio de decencia, estética o decoro respecto a las expresiones que podrían ser bien recibidas, ya que no existen parámetros uniformemente aceptados que puedan delimitar el contenido de estas categorías, por lo cual constituyen limitaciones demasiado vagas de la libertad de expresión como para ser constitucionalmente admisibles. De hecho, el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una

⁷ Tesis aislada 1a. CCXVIII/2009, registro de IUS 165761, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, cuyo rubro es "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD*".

⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 32/2013 (10a.), registro de IUS 2003304, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 540, cuyo rubro es "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE*".

SUP-REP-271/2015

sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

Por otra parte, 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 o quienes aspiren a tenerlo como candidatas y candidatos, cuenten con una protección diferenciada frente a la crítica, en relación con la que tendría cualquier persona particular que no esté involucrada en asuntos de esa naturaleza.

Es por ello que quienes tienen la calidad de servidoras o servidores públicos, están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública –en algunos casos dura y vehemente–, pues ello es un corolario del deber social que implican las funciones que les son inherentes. Esta amplitud en la exposición al escrutinio público resulta igualmente aplicable a las personas que se convierten en candidatas para cargos públicos o de elección popular, tal como lo ha reconocido la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*⁹.

En la sentencia en cita, la Corte Interamericana se pronunció ampliamente sobre la importancia de la libertad de expresión en un contexto electoral:

88. La Corte considera importante resaltar 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.

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. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos

⁹ Párrafos 88 y siguientes.

políticos a través de los candidatos que los representan. 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. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que: [...].

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 democrático¹³¹. Este mismo criterio se aplica respecto de las 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. Como ha quedado establecido, no hay duda de que las declaraciones que hiciera el señor Canese en relación con la empresa CONEMPA atañen a asuntos de interés público.

Según el *sistema dual de protección*, los límites de crítica son más amplios cuando 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 y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna. Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad o cualidades intrínsecas del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realiza. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor o a la vida privada, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque

SUP-REP-271/2015

deberá estar relacionada con aquellos asuntos que sean de interés público¹⁰.

De conformidad con lo antes expuesto, la libertad de expresión constituye un instrumento principal para la formación pública del electorado, en tanto que fortalece la contienda entre los partidos y las y los candidatos involucrados, para conocer las fortalezas y debilidades de las plataformas que abanderan las diversas opciones y cuyo contenido tiene derecho a conocer la ciudadanía con el objeto de estar informada para el ejercicio de sus derechos responsablemente. En otras palabras, el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político electoral contribuye a la formación de la decisión ciudadana para el ejercicio del voto, al permitir el análisis de las opciones presentadas por quienes se postulan por los partidos políticos o candidatos independientes.

Por tanto, en el debate democrático, es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos o partidos políticos, cuyas propuestas, ideas y opiniones puede comparar, compartir o disentir de ellas.

Como ya se señaló, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente precisado es la prohibición de calumniar a las personas. Sobre esto, el artículo 471, de la Ley Electoral señala que “se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”.

¹⁰ Tesis jurisprudencial 1a./J. 38/2013 (10a.), registro de IUS 2003303, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 538, cuyo rubro es “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA”.

Sobre este punto resultan fundamentales los amparos directos 28/2010 y 8/2012 de la Suprema Corte. Previamente se había hecho una referencia a la relevancia pública, en términos similares, en el amparo directo 6/2009. Tesis aislada 1a. XLIII/2010, registro de IUS 164992, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 928, cuyo rubro es “LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS”.

El precepto legal transcrito refleja que el órgano legislativo general ha dado contenido, para los efectos de la reforma política que se gestó mediante las reformas constitucional y legal de –10 de febrero y 23 de mayo de– 2014, al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a: **(i)** la imputación de hechos falsos o delitos; y **(ii)** con impacto en un proceso electoral.

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

Finalmente, esta Sala Superior ha reconocido que cuando se desarrollan procesos electorales, como el actual, 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 determinó en el acuerdo ACQD-INE-123/2015 negar las medidas cautelares que se solicitaron.

III. Análisis del contenido del promocional impugnado

El contenido del promocional cuya difusión se denunció y no se suspendió fue plasmado en el primer resultando, apartado 2, de la presente sentencia

Para efectos de tener mayor claridad en la exposición, vale la pena destacar que en dicho ejercicio expresivo del PAN se alude a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y a su supuesta intervención en el otorgamiento de licitaciones para la construcción de carreteras, las cuales habrían sido adjudicadas a sus “amigos”. Finalmente, el promocional concluye señalando que en el PAN se considera que pueden acabar con las personas corruptas y las licitaciones arregladas.

SUP-REP-271/2015

Un punto importante en la versión televisiva del promocional es la aparición de una nota de prensa en la que se desarrollan los cuestionamientos antes mencionados en torno a la ahora candidata a la gubernatura del estado de Sonora.

IV. Pronunciamiento sobre el caso

Realizadas las precisiones que anteceden, esta Sala Superior procede al estudio del fondo del asunto, a la luz de los agravios expresados y del material que conforma el acervo probatorio que obra en autos.

En resumen, los agravios expuestos por la recurrente pueden resumirse en lo siguiente: *(i)* el INE se extralimitó en sus facultades; *(ii)* interpretó indebidamente el concepto de *calumnia*; *(iii)* consideró indebidamente que no existe una imputación directa contra la recurrente; y *(iv)* estimó indebidamente que los medios de comunicación y los partidos políticos tienen una libertad de expresión con igual contenido.

Así, la pretensión de la parte recurrente consiste en que esta Sala Superior revoque el acuerdo ACQD-INE-123/2015, dictado el 3 de mayo de 2015 por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, mediante el cual se decretó la improcedencia de adoptar medidas cautelares solicitadas por la quejoso dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/CG/231/PEF/275/2015.

A juicio de esta Sala Superior, los agravios son infundados.

Lo anterior es así porque **los dos promocionales** cuyo contenido fueron materia de impugnación denominados “Anticorrupción 2” –cuya versión en radio corresponde a la clave RA-01658-15 el primero y cuya versión en televisión a la diversa RV-01135-15– **no rebasan los límites previstos de la libertad de expresión.**

Como se precisó con antelación, el contenido de ambos mensajes es idéntico, con la variable de que el correspondiente en televisión se

acompaña por: *(i)* la inclusión de su logotipo; *(ii)* la aparición de un ejemplar del periódico Reforma, en el cual se incluyó la nota periodística que describe los señalamientos formulados en contra de la recurrente; y *(iii)* la aparición de una hoja de papel con las siguientes leyendas “*CORRUPTOS*” y “*LICITACIONES ARREGLADAS*”.

Esta “información” se presenta en el contexto de un cuestionamiento de una mujer a dos hombres sobre su conocimiento de la motivación de la iniciativa del PAN sobre el Sistema Nacional Anticorrupción. Los hombres contestan que se debió a la necesidad de acabar con personas corruptas, como según lo afirma, el periódico Reforma, cuando menciona a la candidata del PRI a la gubernatura del estado de Sonora, Claudia Pavlovich. Así, los cuestionados contrastan irónicamente la nota con su plataforma como “candidata de la honestidad total”.

El examen del contenido integral del mensaje, entendido en el contexto del debate electoral en el cual se enmarca, permite a esta Sala concluir, en cuanto a los hechos, que el promocional, formulado a través de una supuesto cuestionamiento casual, termina con una conclusión respecto a la supuesta falta de congruencia por parte de la candidata aludida, quien supuestamente se ostenta como “la candidata de la honestidad total”, mientras que una nota periodística la vincula con supuestos actos de corrupción en la adjudicación de licitaciones.

Este contraste entre la conducta profesional de la persona aludida y su supuesta plataforma política comprende el elemento esencial del mensaje.

Respecto a los agravios de la recurrente, esta Sala Superior considera, en primer lugar, que la autoridad responsable no extralimitó sus facultades. En efecto, como se describió anteriormente, las medidas cautelares entrañan un pronunciamiento preliminar que se basa en la apariencia del buen derecho. Así, las consideraciones del INE hacen una valoración preliminar adecuada con base en el estándar de relevancia pública y en los precedentes de esta Sala Superior.

SUP-REP-271/2015

Lo anterior se evidencia por la calificación que hace la autoridad respecto a la publicidad de la recurrente y del nivel de escrutinio que debe admitir, tanto en la revisión de su labor como legisladora federal, como en su faceta como candidata a un cargo de tan alta envergadura como la gubernatura del estado de Sonora.

Adicionalmente, el INE consideró adecuadamente que la existencia de una nota periodística del periódico Reforma, difundida el 21 de abril del presente año en la cual se investigaron los presuntos actos de corrupción aludidos en el promocional constituyen una base suficiente para someter a debate público, y especialmente a un debate electoral, las repercusiones de los hechos ahí referidos en contraste con la plataforma ideológica que sostiene la campaña de la ciudadana Pavlovich.

Por otra parte, como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-188/2015 y SUP-REP-231/2015, los llamados a acabar con la corrupción y, en este caso, a oponerse las "licitaciones arregladas" se encuentran formulados de manera impersonal, lo cual aleja la posibilidad de constituir una calumnia por no reunir los elementos sustanciales de esa figura; sobre todo, porque no implica una concreción individualizada sobre la quejosa.

La referencia a la quejosa y la supuesta infracción en licitaciones arregladas según una nota periodística no pueden ser consideradas como imputaciones de hechos formuladas directamente contra su persona, mucho menos como imputaciones sobre la comisión de hechos delictivos. A juicio de esta Sala, a la quejosa se imputa una incongruencia como resultado de una posible participación en actos de corrupción. No obstante, no se elaboran calificaciones jurídicas en torno a los hechos, sino que éstas aparecen por parte de la propia quejosa en su denuncia contra el PAN.

En ese tenor, es de considerar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de las Nación¹¹ ha orientado también una posición firme de cara a la libre información, incluso respecto de posicionamientos que implican actividades posiblemente ilícitas e, inclusive, potencialmente calificables como delictivas. Al respecto, la Suprema Corte estimó que el carácter preferencial de la libertad de expresión ha llevado a estimar que un ejercicio genuino de ella permite que de acuerdo al contexto, sea dable difundir contenidos vinculados con hechos del conocimiento público, al margen de sí ellos no han sido consolidados en una determinación judicial firme.

En términos similares se pronunció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Bladet Tromsø and Stensaas contra Noruega*, aplicación 21980/93, en el cual sostuvo que la referencia a actividades ilícitas por parte de un grupo de personas en el marco de un debate nacional o de interés público no resultaba contrario al honor de los sujetos aludidos.

Por su parte, la Corte Interamericana resolvió el 22 de agosto de 2013 el caso *Mémoli contra Argentina*, el cual puede considerarse como el precedente más conservador del tribunal interamericano por cuanto hace a los alcances de la libertad de expresión. En dicho asunto, la Corte reconoció la posibilidad de sancionar ejercicios abusivos de la libertad de expresión por parte de particulares o periodistas (párrafo 121), pero el dato característico del precedente en comento consiste en que las imputaciones sobre hechos delictivos se realizaron contra particulares y no contra figuras públicas, y no abordaron temas de interés público:

146. A efectos de la protección de la libertad de expresión, la Corte ha considerado de interés público aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. **A**

¹¹ Tesis aislada 1a. CLXXXVI/2012, cuyo rubro precisamente es “LIBERTAD DE INFORMACIÓN. PARA SU EJERCICIO BASTA SUSTENTAR LOS CONTENIDOS PUBLICADOS EN RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES, SIN QUE SEA NECESARIO QUE AQUÉLLAS SE ENCUENTREN FIRMES”.

diferencia de otros casos resueltos por esta Corte, en el presente caso las expresiones por las cuales fueron condenados los señores Mémoli no involucraban a funcionarios o figuras públicas ni versaban sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado. Por el contrario, este Tribunal nota que las denuncias y expresiones por las cuales fueron condenados los señores Mémoli se habrían producido en el contexto de un conflicto entre **personas particulares sobre asuntos que, eventualmente, solo afectarían a los miembros de una Asociación Mutual de carácter privado**, sin que conste que el contenido de dicha información tuviera una relevancia o impacto tal como para trascender a la sola Asociación y ser de notorio interés para el resto de la población de San Andrés de Giles. Por el contrario, consta en autos que la denuncia por estafa presentada por los señores Mémoli por el “caso de los nichos” fue examinada por la justicia y que el 6 de junio de 1990 el Juez encargado de la denuncia sobreseyó la causa entendiendo, entre otras razones, que los acusados habían obrado de buena fe, sin que, para ese momento, se hubiera constatado un daño patrimonial. Paralelamente a esa denuncia penal, los señores Mémoli presentaron una denuncia ante el Instituto Nacional de Acción Mutual para que se investigara a la Asociación Italiana y a su Comisión Directiva, entre otros argumentos, por la supuesta estafa cometida respecto al caso de los nichos. En junio de 1991 el Directorio del INAM emitió una resolución en la que se consideró que en el asunto de los nichos no se había cometido un delito, pero que la Asociación debía dictar un reglamento al respecto para que fuera aprobado por el INAM.

147. Por tanto, de los hechos del presente caso, **no se desprende que la información contenida en las expresiones de los señores Mémoli sea de interés público**. Si bien es posible que determinada información sobre personas particulares u organizaciones privadas sea calificada como información de interés público, en el presente caso dos instancias judiciales internas analizaron y rechazaron este alegato, no considerándolo una razón suficiente para justificar las expresiones deshonrosas o desacreditantes contra la reputación de los querellantes.

La libertad de expresión que no puede ser supeditada a una conclusión procesal definitiva a través de una decisión firme, puesto que ello conllevaría una vulneración natural a la libertad de expresión.

Como se ha expuesto, esta Sala Superior considera que el promocional cuya licitud se está revisando para efectos del dictado de medidas cautelares, se difundió con la finalidad de someter al discernimiento de la

opinión pública los principios que dicen guiar a una ex senadora y candidata como una persona honesta.

En estas condiciones, el retomar temas que se dieron a conocer a través de las noticias y darles una connotación política, por desagradable que resulten para las personas involucradas, en un examen apriorístico de su juridicidad se estima como una conducta permitida y perteneciente a un debate público relevante, con independencia de que se encauce de manera atinada o adecuada.

Sostener lo contrario implicaría que hechos trascendentes para la opinión pública y sus connotaciones políticas a veces contrastantes con las plataformas ideológicas que respaldan a las personas involucradas, quedarán al margen del debate público a través de su invocación en un contexto del propio derecho a la información.

De ese modo, ante el derecho que tiene la ciudadanía a formarse una opinión pública informada, los sucesos altamente difundidos que se convierten en temas del dominio público, y las consecuencias o reflexiones en torno a los mismos, en un examen preliminar, no pueden estimarse en sí mismos calumniosos.

El presente criterio coincide con el asumido por esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión de procedimiento especial sancionador, identificados con las claves SUP-REP-147/2015 y acumulados, y SUP-REP-188/2015 y acumulados.

Adicionalmente, los hechos del caso coinciden en gran medida con los analizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. En dicha sentencia, cuyas consideraciones son obligatorias en México, la Corte Interamericana estimó como un ejercicio válido de la libertad de expresión la emisión de críticas en torno a un candidato presidencial, por supuestamente estar involucrado en actos de corrupción. En este precedente la Corte Interamericana consideró excesivo

SUP-REP-271/2015

sancionar a un candidato que atacó a otro diciendo que fue el prestanombres del exdictador de Paraguay, con lo cual implicó que su fortuna y el monopolio de obras civiles derivaban de ello.

Es por ello que, a juicio de esta Sala Superior no asiste la razón a la parte recurrente al sostener que el promocional contiene una imputación directa en su contra de hechos falsos y de los delitos de “tráfico de influencias” y “cohecho”.

De ahí que se estime, que la responsable, al negar la medida precautoria solicitada, realizó una adecuada ponderación de los derechos y valores en juego.

Lo anterior se resuelve sin perjuicio de que al estudiarse el fondo del asunto se pueda arribar a una conclusión diversa, a partir de la valoración conjunta y adminiculada de las pruebas que llegaren a aportarse al sumario. Es pertinente recordar que las medidas cautelares se resuelven con base en la *apariencia del buen derecho*, esto es, con una visión preliminar sobre las posiciones enfrentadas y el bien jurídico que se debe tutelar mientras se resuelve el fondo del asunto.

QUINTO. Efectos de la presente sentencia

En atención a que los agravios han resultado **infundados**, lo procedente es **CONFIRMAR** el acuerdo ACQD-INE-123/2015, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el 3 de mayo de 2015, en el que decretó negar las medidas cautelares solicitadas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo ACQD-INE-123/2015, dictado el tres de mayo de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador registrado bajo la clave UT/SCG/PE/CAPA/CG/231/PEF/275/2015.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como 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, en ausencia de la Magistrada ponente, María del Carmen Alanis Figueroa, por lo que hace suyo el presente asunto el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO