

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

EXPEDIENTES: SUP-REP-
384/2015 Y ACUMULADO.

RECURRENTES: MIGUEL ÁNGEL
YUNES LINARES Y PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL.

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

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

SECRETARIOS: EDSON
ALFONSO AGUILAR CURIEL,
JUAN MANUEL ARREOLA
ZAVALA, CARMELO
MALDONADO HERNÁNDEZ, Y
JOSÉ ANDRÉS RODRÍGUEZ
VELA.

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

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, expedientes **SUP-REP-384/2015** y **SUP-REP-385/2015**, interpuestos por **Miguel Ángel Yunes Linares** y el **Partido Acción Nacional**, respectivamente, en contra del acuerdo de veintiséis de mayo del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que negó la solicitud de medidas cautelares formulada por los recurrentes, dentro del

SUP-REP-384/2015 y acumulado

procedimiento especial sancionador
UT/SCG/PE/PAN/CG/307/PEF/351/2015 y su acumulado
UT/SCG/PE/MAYL/CG/308/PEF/352/2015; y

R E S U L T A N D O S

PRIMERO. De la lectura de las demandas y las constancias que constan en autos se desprenden lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral federal. El siete de octubre de dos mil catorce, dio inicio el proceso electoral federal en curso para la renovación de los Diputados al Congreso de la Unión.

2. Denuncias. El veinticuatro de mayo del año en curso, Miguel Ángel Yunes Linares y el Partido Acción Nacional, este último por conducto de su representante, presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral sendas denuncias por la presunta difusión en televisión de un promocional que identificaron como "PRI/RV01885-15", el cual, en su concepto, contenía expresiones de calumnia.

3. Expedientes. En esa misma fecha, se integraron los expedientes del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/307/PEF/351/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/MAYL/CG/308/PEF/352/2015, para su trámite correspondiente.

4. Propuesta de medidas cautelares. El veintiséis de mayo siguiente, tomando en consideración la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y

Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias de ese Instituto.

5. Negativa de medidas cautelares. El mismo día, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió acuerdo en que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares.

El acuerdo de mérito se notificó a los recurrentes el día veintisiete de mayo del año en curso.

SEGUNDO. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición de los medios de defensa. El veintinueve de mayo del año en curso, Miguel Ángel Yunes Linares y el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante, presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral sendas demandas de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador contra el acuerdo referido.

2. Remisión de los expedientes a la Sala Superior. En esa fecha, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, remitió a esta Sala Superior, entre otros documentos, los escritos de demanda, el acuerdo impugnado y constancias de trámite, mismos que se recibieron en la misma data en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

3. Turno de expedientes. El día de su recepción, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los

expedientes **SUP-REP-384/2015** y **SUP-REP-385/2015**; asimismo, ordenó turnarlos a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los acuerdos de mérito fueron cumplimentados mediante sendos oficios suscritos por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. El treinta de mayo, el Magistrado Presidente acordó radicar y admitir los recursos al rubro citados y, al no existir prueba alguna pendiente de desahogar ni diligencia alguna que practicar, declaró cerradas su instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia; 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 los presentes asuntos, 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 sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, incoado para

impugnar un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en que se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de la difusión de un promocional en televisión.

SEGUNDO. Acumulación. De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes citados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto reclamado, ya que en ambas se controvierte el acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil quince, que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por los recurrentes.

En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal, lo procedente es acumular el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador expediente SUP-REP-385/2015 al diverso recurso SUP-REP-384/2015, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, a los autos de los recursos acumulados.

TERCERO. Estudio de procedencia. Están 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, acorde a lo siguiente:

1. Forma. Los recursos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en los que se hace constar el nombre de los recurrentes, 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.

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:

El acuerdo impugnado fue notificado a Miguel Ángel Yunes Linares y al Partido Acción Nacional a las nueve horas con cincuenta minutos y a las nueve horas con cuarenta y cinco minutos, respectivamente, del día veintisiete de mayo del año en curso.

Luego, si las demandas fueron presentadas el veintinueve de mayo a las nueve horas con treinta minutos, es inconcuso que la promoción de los recursos fue oportuna.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados se tienen por satisfechos, toda vez que Miguel Ángel Yunes Linares interpone el recurso por derecho propio y Francisco

Gárate Chapa, tiene el carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le fue reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. Los recurrentes impugnan el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas en sendas denuncias, cuestión que en su concepto les depara perjuicio en virtud de que el promocional denunciado los calumnia y afecta su imagen, de ahí que en el caso cuenten con interés jurídico para impugnar el referido acto.

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.

Por lo anterior, se estiman cumplidos los requisitos exigidos legalmente para la procedencia de los medios de impugnación.

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

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

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

Por consecuencia, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

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

Lo anterior, ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J.21/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18, que es del tenor literal siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.
Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

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

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

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

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

b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

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

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

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria

sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

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

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

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

Como se puede observar, resulta inconcuso que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas

SUP-REP-384/2015 y acumulado

cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.

- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva desaparezca la materia de controversia.

- c)** Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.

- d)** Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

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

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

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

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

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

Cabe destacar que este criterio se sostuvo en esencia, en las ejecutorias emitidas por esta Sala Superior en los recursos de apelación registrados bajo las claves SUP-RAP-96/2013, SUP-

RAP-170/2013, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011 y en el recurso SUP-REP-21/2015.

QUINTO. Agravios.-De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por los recurrentes, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

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

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

Una vez señalado lo anterior, es menester precisar que la litis en el presente asunto se circunscribe a determinar la legalidad

SUP-REP-384/2015 y acumulado

del acuerdo dictado el veintiséis de mayo de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por los recurrentes dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/307/PEF/351/2015 y su acumulado; respecto del promocional de televisión "RV01885-15" pautado por el Partido Revolucionario Institucional, que en su concepto, contiene expresiones e imágenes que constituyen calumnia en su perjuicio, vulnerando con ello lo previsto en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, los recurrentes se quejan esencialmente de lo siguiente:

Agravios de Miguel Ángel Yunes Linares.

a) Que la indebida valoración del material denunciado, viola en su perjuicio los artículos 1 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al constituir calumnia derivada de una crítica desmedida hacia su persona, con base en las definiciones, el contexto y la forma que caracteriza a las expresiones contenidas en el promocional, de las cuales se desprende la imputación de los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad, cuestión que a la postre genera una afectación a su honra y reputación.

b) Que la aparición de notas periodísticas en que se advierten los hechos imputados falsamente, no puede dar sustento a la decisión de la responsable, dado que ello resulta evidentemente contrario al principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 20 de la norma fundamental. De ahí que atribuir la realización de delitos de alto impacto social en nada contribuye al debate público o al proceso electoral.

Por lo tanto, estima que el Partido Revolucionario Institucional abusó de su derecho al presentar denuncia penal en su contra con el único propósito de denostarlo y calumniarlo, actuando de forma dolosa al accionar la maquinaria judicial treinta meses después del último cargo público que ocupó, con el propósito de utilizar su prerrogativa de acceso a radio y televisión en su contra.

Agravios del Partido Acción Nacional.

a) Que la responsable violó el principio de certeza, dado que el contenido del spot evidencia que la intención es denostar al partido político generando la percepción de que la intención de éste es abusar a través de sus candidatos, lo que demerita la estima o imagen de aquél mediante diatribas, calumnias, infamias, injurias o difamaciones al utilizar calificativos, imágenes o expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas que nada aportan a la formación de la opinión pública y que no se encuentran amparadas por la libertad de expresión.

b) Que la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6 y 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 11 y 13, párrafo 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos si bien maximizan la libertad de expresión en el contexto del debate político, lo cierto es que tal libertad no es absoluta y encuentra como límite las expresiones que denigren a las instituciones y calumnien a las personas, por lo que no debe confundirse la crítica vigorosa con la suposición de actividades ilícitas.

De ahí que alguien no pueda considerarse culpable sin que se haya acreditado dicha culpabilidad, por lo que resulta incorrecto que se vincule al Partido Acción Nacional con el supuesto delito atribuido a una persona, porque tal actuar es contrario a las disposiciones citadas.

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

Del análisis de los escritos que motivaron la integración de los expedientes que se resuelven, se advierte que los ahora

recurrentes, medularmente, cuestionan la determinación de la autoridad responsable de no adoptar y decretar las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/307/PEF/351/2015 y acumulado.

Así, su pretensión fundamental radica en que esta Sala Superior ordene la revocación del acuerdo controvertido y que se concedan las medidas cautelares solicitadas, evitando con ello que continúe la difusión del promocional denunciado.

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

I. Marco normativo.

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

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

"[...]

Artículo 41.

...

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

[...]

Apartado C

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

[...]"

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

La prohibición normativa precisada, de conformidad con su objeto y fin constitucional se enmarca en lo dispuesto por los artículos 6 y 7, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental, los cuales establecen:

"[...]

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

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

[...]"

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

“Artículo 471.

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

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

[...]"

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

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

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

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

Ley General de Partidos Políticos

"[...]

"Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

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

[...]"

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"[...]

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]"

Convención Americana de Derechos Humanos

"[...]

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
- o
- b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

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

[...]"

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

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que la emisión de información e ideas se explica a través de

tres valores primordiales: pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una 'sociedad democrática'.

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

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

En esa dirección, en cuanto al interés público del discurso político, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos

contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.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 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

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”.

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

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.

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

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

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".

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 si fue conforme a derecho o no la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-158/2015**, que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por los recurrentes.

II. Contenido del promocional denunciado.

En primer lugar, es menester mencionar que el promocional denunciado se identifica con la clave RV01885-15 Versión "PRI", "Televisión", que corresponde a la pauta federal para el Estado de Veracruz, cuya transmisión se previó del veinticuatro al treinta de mayo de dos mil quince.

Ahora bien, esta Sala Superior, como lo ha hecho consistentemente en asuntos de este tipo, considera necesario tener en cuenta el análisis preliminar del contenido del promocional.

En el caso, se advierten frases alusivas a que Miguel Ángel Yunes Linares tiene una denuncia penal y está sujeto a investigación por peculado y enriquecimiento ilícito; asimismo se menciona que es candidato del Partido Acción Nacional y se observa su imagen al inicio del mensaje, apreciándose posteriormente notas periodísticas vinculadas con los hechos referidos.

El contenido del promocional en comento señala:

Voz en off: Miguel Ángel Yunes, candidato del PAN está denunciado por peculado y enriquecimiento ilícito. La investigación de su millonaria fortuna está en curso y está saliendo mucho más. Para tener la lengua larga hay que tener la cola corta. Que no te engañen, lo único que

***ellos quieren es que les des poder para seguir abusando.
Nosotros lo que queremos es que te vaya bien a ti y que
juntos sigamos transformando a Veracruz y a México.***

De lo antes señalado, se advierte, en un ejercicio preliminar, que el promocional denunciado expresa el posicionamiento de un partido político que cuestiona la honestidad en el contexto del desempeño de la trayectoria pública de Miguel Ángel Yunes Linares, lo que desde la perspectiva de los recurrentes revela la imputación de la comisión de supuestos delitos como el peculado, enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad.

Ahora bien, del análisis contextual del promocional denunciado y conforme a las frases ahí señaladas se advierte que bajo la apariencia del buen derecho no existen elementos suficientes para considerar que se imputa de manera genérica y descontextualizada un delito a Miguel Ángel Yunes Linares como candidato del Partido Acción Nacional.

Lo anterior es así, en razón de que el promocional controvertido expone que el citado ciudadano tiene una denuncia penal por la probable comisión de delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, sin que le atribuya de forma expresa que dicho candidato cometió tales delitos sino que ha sido denunciado como probable responsable, por lo que al tratarse de opiniones relacionadas con la actividad como exservidor público, no resulta que se compruebe tal situación o sea exigible un canon de veracidad de la información, máxime que se hace alusión a diversas notas periodísticas relacionadas con el tema.

Cabe mencionar que en el ámbito público o político, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor que en la esfera y sobre aspectos privados.

En esa dirección, en cuanto al interés público del discurso, 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.

Asimismo, como se mencionó, la 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.

En ese sentido, los márgenes de la libertad de expresión, desde la perspectiva interamericana, privilegian aquella información que resulte útil para forjar una opinión pública e informada y únicamente aceptan las limitantes válidas en una sociedad democrática.

En esa dinámica se inserta el estándar de relevancia pública que identifica que las personas privadas con proyección pública están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de ingresar al debate público; empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar aquellos que son servidores públicos o se han desempeñado como tales, cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.

En el mismo sentido, las expresiones que refieran a un asunto o persona de naturaleza pública deben valorarse en el marco del interés legítimo de la sociedad de mantenerse informada.

Por otra parte, si bien es cierto que los hechos imputados al referido ciudadano forman parte de una averiguación previa y, por tanto, no existe aún responsabilidad alguna que se le impute, ello no es suficiente para señalar, en apariencia del buen derecho, que afecte su honra y reputación.

Lo anterior, en razón de que, tal y como se dijo en párrafos precedentes, en el aludido promocional no se asevera que el ciudadano haya sido declarado culpable por sentencia condenatoria, sino que se expresa que "está denunciado por peculado y enriquecimiento ilícito", por lo que es incorrecta la apreciación de los recurrentes cuando afirman que le imputa a Miguel Ángel Yunes Linares hechos y delitos falsos o bien que se le trata como delincuente.

En este sentido, al margen de la apreciación subjetiva de los recurrentes relacionada con la intencionalidad final del promocional, lo cual no se acredita en autos, es válido concluir que tuvo sólo como impacto lo que material y objetivamente se logra percibir y verificar a partir de su contenido, esto es, que no se imputó delito alguno sino que únicamente se mencionó la probable responsabilidad del ciudadano hoy inconforme.

Además, tal como se sostuvo, las personas con actividades públicas preponderantes, deben tener un mayor margen de tolerancia a las críticas y al escrutinio público vinculados a las funciones que han realizado con aquél carácter.

En consecuencia, al no estar acreditada la imputación de hechos o delitos falsos hacia Miguel Ángel Yunes Linares, sino como probable responsable, en virtud de que, a través del spot aludido únicamente se realiza una dura crítica respecto a su actividad como persona pública, debe concluirse que bajo la apariencia del buen derecho, no se actualiza el concepto de calumnia comprendido en el artículo 471, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y consecuentemente, tampoco se genera una afectación al Partido Acción Nacional que amerite el dictado de una medida cautelar.

En las relacionadas condiciones, debe confirmarse en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo recurrido.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, SUP-REP-385/2015, al diverso recurso SUP-REP-384/2015. En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-158/2015**, de veintiséis de mayo de dos mil quince, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que declaró improcedente la solicitud formulada por el Partido Acción Nacional, respecto de la adopción de medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/307/PEF/351/2015 y acumulado, 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, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO