

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

EXPEDIENTE: SUP-REP-85/2016.

RECURRENTE: LORENA
MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

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

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: RAÚL ZEUZ ÁVILA
SÁNCHEZ

Ciudad de México, a veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis.

Vistos para resolver los autos del expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-85/2016, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del acuerdo ACQyD-INE-77/2016, de veinte de mayo del presente año, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/106/2016, y su acumulado UT/SCG/PE/LMR/CG/108/2016, por el que, entre otras cuestiones, declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, y el Partido Revolucionario Institucional, y

R E S U L T A N D O

I. Denuncias. El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, se

recibieron sendos escritos de queja suscritos por el Representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del señalado instituto, y por la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, mediante los que denunciaron la presunta difusión del promocional denominado “*No cumplió V2*”, identificado con la clave RV01570-16 (Versión televisión) por considerar que contenía expresiones calumniosas en contra de la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, en su calidad de candidata a la gubernatura de Aguascalientes, postulada por la coalición “Aguascalientes, Grande y para todos”, así como del Partido Revolucionario Institucional.

En los escritos de referencia se escrito solicitó el dictado de medidas cautelares.

II. Propuesta de Medida Cautelar. El mismo día, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral acordó remitir a la comisión de referencia, la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en Derecho correspondiera.

III. Acto impugnado. Acuerdo ACQyD-INE-77/2016. El veinte de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo “*RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/106/2016 Y SU ACUMULADO*”

UT/SCG/PE/LMR/CG/108/2016, POR LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, QUE PRESUNTAMENTE CALUMNIA A LORENA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ Y AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL”, por el que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional. El mismo día se notificó al ahora actor.

IV. Medio de impugnación. El veintidós de mayo del presente año, en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, se recibió escrito signado por el representante legal de la candidata a Gobernadora postulada por la Coalición “*Aguascalientes Grande y para Todos*”, por medio del que interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del acuerdo precisado en el resultando inmediato anterior.

V. Recepción. El mismo día, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió el oficio número INE-UT/STCQyD/120/2016, suscrito por el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por medio del que remitió la documentación relacionada con el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el representante legal de la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez.

VI. Turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-85/2016, así como turnarlo a 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. El proveído de referencia se cumplimentó mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora acordó radicar y admitir el recurso al rubro citado y, al no existir prueba alguna pendiente de desahogar ni diligencia alguna que realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia; y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 109, apartado 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el cual se impugna un Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que negó el otorgamiento de medidas cautelares.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación satisface los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, apartado 1, 9, apartado 1, 13, apartado 1, 45, 109 apartado b) y 110, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien interpone el recurso.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó de manera oportuna, toda vez que la recurrente fue notificada del acto reclamado el veintiuno de mayo del presente año a las nueve horas, y la demanda que originó el recurso de revisión de procedimiento especial sancionador que se resuelve se presentó el mismo día a las diecinueve horas con un minuto, lo que permite válidamente concluir que se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el artículo 109, apartado 3, de la ley citada, conforme a los criterios asumidos por esta Sala Superior.

Lo anterior es así, porque el término para presentar el medio de impugnación citado al rubro transcurrió de las **nueve horas con un minuto del veintiuno de mayo del presente año, y concluyó el veintitrés del propio mes y año, a las nueve horas.**

3. Legitimación y personería. El presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, porque lo suscribe quien se ostenta como representante legítimo de la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez –candidata a

Gobernadora postulada por la Coalición “*Aguascalientes Grande y para Todos*”- que fue la misma persona que presentó la denuncia que motivó la integración del expediente en el que se emitió el acuerdo que ahora se cuestiona, de conformidad con lo previsto en el artículo 45, apartado 1, fracción IV, y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En la especie, el recurso es promovido por el representante legítimo de una persona física que fue postulada por una coalición política, como candidata a gobernadora de Aguascalientes, situación que se encuentra reconocida por la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, en términos del artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés jurídico. Este requisito también se encuentra satisfecho, considerando que la ahora recurrente, por conducto de quien se ostenta como su representante legítimo, fue una de las dos personas que presentó denuncia y solicitó la medida cautelar, sin que la Comisión responsable hubiera actuado en ese sentido, pues como se advierte en autos, la estimó improcedente.

En tal virtud, si la pretensión del recurrente no fue colmada y fue uno de los quejosos que la formularon al presentar las denuncias primigenias, en obvio de razones, se considera suficiente para tener por cubierto el presente requisito de procedencia, en la medida que este medio de impugnación es la vía conducente para que, en su caso, se obsequie la pretensión fundamental de la recurrente.

5. Definitividad. También se estima colmado el requisito de procedencia de referencia, pues del análisis de la normativa aplicable se advierte que no existe otro medio de impugnación previo que sea procedente para combatir la sentencia impugnada.

Al no advertirse de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia del recurso de revisión citado al rubro, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. Síntesis de agravios. La recurrente, por conducto de su representante manifiesta que el acuerdo ACQyD-INE-77/2016, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es ilegal, y carente de motivación, y fundamentación; al negar la adopción de medidas cautelares por la transmisión en los tiempos asignados al Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas en tiempo de radio y televisión en los que, desde que, en su perspectiva, se calumnia a la propia candidata y al Partido Revolucionario Institucional.

Aduce que el promocional denominado "*No cumplió V2*", identificado con la clave RV01570-16 (Versión televisión) de televisión identificado como "", contiene imputaciones falsas con impacto en el proceso electoral local de Aguascalientes.

Señala que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral realizó una valoración incompleta, parcial, sesgada, errónea y equivocada del contenido del promocional denunciado.

Lo anterior, porque a decir de la recurrente, la comisión responsable debió advertir que el promocional de referencia, realiza imputaciones sobre el hecho falso, consistente en que ocultó dentro de su declaración patrimonial la presunta adquisición de un inmueble, con lo que se le califica de mentirosa.

Con base en lo anterior, la recurrente considera que la responsable analizó indebidamente el contenido del promocional de referencia, ya que omite tomar en consideración que implica la imputación de hechos falsos, lo que desde su perspectiva, resulta contrario a lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, expone que la imputación de hechos, sin sustento jurídico, como lo es el supuesto enriquecimiento como presidenta municipal, tiene la finalidad de presentarla a la ciudadanía como una candidata que supuestamente ha mentido y que no cumplirá, por lo que no merece gobernar Aguascalientes, en manera alguna beneficia o exalta el debate público, ya que se utilizan expresiones que, en sí mismas, le atribuyen actos deshonrosos, imputándole un hecho falso, sin que esas conductas sean demostradas, por lo que se encuentran dirigidas a injuriarla, ofenderla y calumniarla.

Asimismo, refiere que la autoridad responsable empleó indebidamente el término “escrutinio público” ya que, desde su perspectiva, sólo se presenta cuando existe un examen y averiguación previa que sea exacta y diligente en el

entendido de la existencia de hechos reales con la finalidad de formar un juicio, y no cuando se presentan hechos falsos.

CUARTO. Estudio de los agravios. A efecto de dar respuesta a los agravios, resulta pertinente señalar que las medidas cautelares y su cumplimiento se pueden decretar por parte de la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular considera que puede sufrir algún menoscabo. Bajo esa lógica, las medidas cautelares, tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación preliminar puede calificarse como ilícita.

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

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y;
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama.

Así, las medidas cautelares tienen como fin primordial proteger un derecho o un bien jurídico tutelado por la normatividad electoral, sea constitucional, convencional, legal o estatutaria, puesto que su finalidad consiste en hacer prevalecer principios rectores del derecho electoral, como sucede con el principio de la equidad en la contienda, que aplica al caso que nos ocupa.

Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En consecuencia, las medidas cautelares que tengan una tutela preventiva, en aras de tener una protección específica que eviten un comportamiento lesivo, al ser determinaciones de las autoridades electorales con la finalidad de salvaguardar derechos o bienes jurídicos tutelados, los mismos deben ser cumplidos por los destinatarios de esa medida, así como los vinculados para que exista un respeto material de dicha decisión.

Por lo tanto, las mismas son susceptibles de cumplirse con los lineamientos precisados al efecto, en la medida propia de la responsabilidad fincada y lograr suspender los actos que se consideran lesivos de algún derecho, mediante acciones necesarias, idóneas y suficientes para lograr el cumplimiento de dichas determinaciones. De realizarse lo contrario, la persona o partido político que sea contumaz con el cumplimiento de la medida cautelar, o bien, no realice las acciones u omisiones eficaces para lograr el cumplimiento, podrán ser acreedores a sanciones, de conformidad con la normatividad electoral.

Lo anterior guarda estrecha relación con lo establecido en la jurisprudencia 14/2015 de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**"

Por la estrecha relación que guardan los agravios hechos valer, se procederá al estudio conjunto de los mismos, sin que esto se traduzca en una afectación al accionante, tal y como se establece en la jurisprudencia de esta Sala Superior identificada 4/2000 de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**"

Esto es así, porque del análisis conjunto se advierte que la pretensión última del accionante consiste en revocar el acuerdo impugnado a fin de que se dicten medidas cautelares respecto del promocional denunciado por considerar que su contenido calumnia tanto a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez y al Partido Revolucionario Institucional.

La recurrente aduce que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, porque la responsable dejó de considerar que en el promocional se imputa la comisión de un hecho falso, consistente en ocultar en su declaración patrimonial la presunta adquisición de un inmueble, y calificándola de mentirosa.

Agrega que las afirmaciones antes señaladas, constituyen expresiones que, en sí mismas, le atribuyen actos deshonorosos, sin que esas conductas se encuentren demostradas, por lo que se encuentran dirigidas a injuriarla, ofenderla y calumniarla, y en manera alguna beneficia o exalta el debate público.

El planteamiento de la recurrente es **fundado** y suficiente para revocar la resolución impugnada.

En primer término, y dada la naturaleza del litigio que se somete a consideración de esta Sala Superior, es importante reiterar que 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 tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Asimismo, es importante destacar, que las medidas cautelares son discrecionales, característica que queda evidenciada cuando no se otorgan porque la voluntad jurisdiccional decide en contrario con los intereses planteados. La libertad para decidir se da en dos planos: el de la seguridad del justiciable y el de la eficacia del servicio jurisdiccional. Por tanto, la directriz que encomienda este principio admite que las medidas cautelares que se requieren deben ajustarse a sus límites precisos, sin ocasionar daños innecesarios a la contraparte, y preservando la materialización de la ejecución en el supuesto hipotética que fuera necesaria¹.

Su finalidad, se insiste, es 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.

Ahora bien, la procedencia de las medidas cautelares depende, como ya se explicó, de dos presupuestos generales que objetivan el requerimiento: a) la verosimilitud del derecho y b) el peligro en la demora.

La verosimilitud consiste en dar apariencia de razón fundada (*fumus bonis juris*), y se obtiene analizando los hechos invocados con las demás circunstancias que rodean la causa.

¹ Gonzáini, Osvaldo, *Elementos de Derecho Procesal Civil*, 2005, Buenos Aires, Editorial Ediar, pp. 493.

Esto es, sólo basta "la apariencia fundada del derecho", que equivale a responder afirmativamente a la viabilidad jurídica de la pretensión, pero sin que ello signifique adelantar opinión alguna sobre el fondo del problema.

Por su parte, el peligro en la demora (*periculum in mora*) es aquel presupuesto que justifica otorgar una medida cautelar para disipar el peligro que significaría dejar que las cosas sigan el curso normal del proceso. En tal caso, el estado de peligro debe radicar en el derecho principal, al punto de constatar que la demora en otorgar la medida cautelar crearía un serio riesgo a la tutela que el requirente tiene preliminarmente, sin perjuicio de la condición instrumental que asume la cautela para robustecer el carácter ejecutivo de las decisiones judiciales.

A partir de lo anterior, se puede concluir que las medidas cautelares no son el instrumento adecuado para prejuzgar sobre el fondo del asunto, por lo que, en la revisión del acuerdo impugnado, esta Sala Superior se concretará a determinar si bajo los principios del "buen derecho" y el "peligro en la demora", era procedente su otorgamiento, ya que el determinar si el promocional cuya suspensión se decretó configura calumnia o si al impedirse su transmisión se está coartando la libertad de expresión del partido recurrente, son temáticas que corresponde resolver en el fondo.

Ahora bien, el promocional primigeniamente denunciado es del contenido siguiente:

Promocional "No cumplió V2" RV01570-16 [versión televisión]

IMÁGENES REPRESENTATIVAS

LOS PRIISTAS **NO CUMPLEN**

Los priistas no cumplen.



Voz de mujer: Los priistas no cumplen. Desde que volvieron, a tu familia le va peor. Peña Nieto prometió el ferrocarril Guadalajara – Aguascalientes, y que ganaríamos más, ¡No cumplió!



Firma Enrique Peña Nieto tres compromisos en Aguascalientes

[ElEconomista.es] Por Ezequiel Peña Nieto prometió el ferrocarril Guadalajara - Aguascalientes.

Ahora, Lorena Martínez promete lo mismo, no va a cumplirte.

Se acaba de descubrir que cuando fue Presidente Municipal compró una casa de más de 10 millones de pesos, y la ocultó en su declaración patrimonial.

Anuncia Lorena Martínez tren de carga entre Aguascalientes y Guadalajara



Ahora, Lorena Martínez promete lo mismo.

Ella no merece gobernar Aguascalientes.

Nos mintió y se enriqueció





Del análisis al contenido del promocional, este órgano jurisdiccional advierte, esencialmente, los siguientes elementos:

- El promocional inicia con una imagen que contiene la leyenda “LOS PRIÍSTAS NO CUMPLEN”.
- Se expresa en voz femenina “Los priistas no cumplen. Desde que volvieron, a tu familia la va peor.
- Se observan tres cuadros, una con la imagen del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto, y otros dos de páginas electrónicas periodísticas en las que se leen las leyendas “SUBE PRECIO DE LA TORTILLA HASTA 16.25 PESOS” y “EPN: “dinosaurio acorralado,” coincide Dresser con Aristegui en CNN.
- Se expresa en voz femenina “Peña Nieto prometió el ferrocarril Guadalajara –Aguascalientes, y que ganaríamos más, ¡No cumplió!.

- Se observa una imagen de del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto – entre otros- con la leyenda “Firma Enrique Peña Nieto tres compromisos en Aguascalientes”.
- En voz femenina se refiere “Ahora, Lorena Martínez promete lo mismo, no va a cumplirte”.
- Se observa una imagen de un medio de comunicación electrónico con una fotografía de la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, y se lee la leyenda “Anuncia Lorena Martínez tren de carga entre Aguascalientes y Guadalajara”.
- Se señala en voz femenina “Se acaba de descubrir que cuando fue Presidente Municipal compró una casa de más de 10 millones de pesos, y la ocultó en su declaración patrimonial.
- Se observa la imagen de un inmueble con la leyenda “10 MILLONES DE PESOS”, así como la imagen de dos páginas de papel, aparentemente expedidas por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en las que se refiere la compraventa de un inmueble, señalando como una de las dos compradoras, a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez.
- Se escucha en voz femenina y se aprecian las leyendas “*Ella no merece gobernar Aguascalientes*”, y “*Nos mintió y se enriqueció*”

Al emitir el acuerdo impugnado la responsable declaró improcedente la medida cautelar, a partir de las consideraciones que, en esencia, son las siguientes:

SUP-REP-85/2016

- Expuso que ni las expresiones, ni las imágenes del promocional, bajo la apariencia del buen derecho constituyen la imputación de hechos o delitos falsos en contra del Partido Revolucionario Institucional y de Lorena Martínez Rodríguez.
- Que resulta válido que la propaganda de los partidos políticos no siempre revista un carácter propositivo, ya que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes.
- Que el contenido del promocional de referencia alude a juicios valorativos en torno a los siguientes temas: **A.** El patrimonio de las personas que han ocupado cargos públicos, sustentando las expresiones en lo que parece ser un folio real emitido por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; **B.** Compromisos de campaña realizados tanto por el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como por la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, en su calidad de candidata a la Gubernatura del Estado de Aguascalientes; **C.** La situación socio económica de las familias en Aguascalientes.
- Luego, estimó que el promocional no rebasaba los límites constitucionales a la libertad de expresión, ya que se trata de la manifestación de opiniones o consideraciones propias de quien emite el mensaje, respecto del comportamiento patrimonial de la referida candidata, así como de los compromisos de campaña formulados por el entonces candidato a la Presidencia de la República y retomados por la referida candidata.

- Que los aspectos anteriores constituyen elementos de información que, potencialmente, servirán para el ejercicio del derecho de voto de forma razonada.
- Por ello, concluyó que el contenido del promocional no implica la imputación de hechos o delitos falsos, sino que expresan compromisos adquiridos por el actual Presidente de la República y retomados por Lorena Martínez Rodríguez, ambos militantes del Partido Revolucionario Institucional, refiriendo que hasta el momento no se ha construido una vía ferroviaria, y que, en opinión del Partido Acción Nacional, no se construirá.
- Además, la responsable refirió que las expresiones relacionadas con la supuesta adquisición de una casa por parte de Lorena Martínez Rodríguez, mientras ejercía el puesto de Presidenta Municipal de Aguascalientes, aluden al aumento del patrimonio de la señalada candidata, lo que debe analizarse desde la perspectiva de que se trata de una figura pública que ha ejercido los cargos de Delegada en Aguascalientes de la Procuraduría Federal del Consumidor; Directora General del Instituto Aguascalentense del Deporte, Alcaldesa del ayuntamiento de Aguascalientes y Procuradora Federal del Consumidor, por lo que se encuentra sujeta al escrutinio público, tendente a evaluar las acciones de quienes han desempeñado cargos públicos y compiten por acceder a diverso.
- Que impedir la difusión de esos mensajes implicaría dejar al margen de debate público hechos trascendentales para la opinión pública.

En ese orden de ideas, la *litis* planteada en el recurso de revisión al rubro indicado, consiste en dilucidar si, contrariamente a lo aseverado por la Comisión de quejas y Denuncias del Instituto Nacional electoral, el promocional motivo de denuncia contiene elementos que, bajo la apariencia del buen derecho, permiten suponer la existencia de una calumnia electoral en contra de la recurrente, que justifiquen la imposición de una medida cautelar, a fin de evitar que continúe la respectiva difusión en televisión y regularizar el proceso electoral a su cauce ordinario.

Como se adelantó, el planteamiento de la recurrente es **fundado**.

A efecto de justificar la calificativa de los agravios expuestos por la recurrente, es necesario precisar el marco normativo aplicable.

En el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que los partidos políticos nacionales cuentan con el derecho a utilizar, de manera permanente, los medios de comunicación social, pero que en la propaganda político o electoral que difundan deberán abstenerse de realizar 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 de denigrar a las instituciones en la propaganda política, que había sido

incorporado en la reforma 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, en los que se establece:

"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".

Ahora bien, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que forman parte integral de orden jurídico nacional, se concibe 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, tal y como se advierte de las disposiciones siguientes:

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 ese orden de ideas, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, en ese tenor, las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes en el contexto del debate político devienen válidas, de ahí que sin las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura 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.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que esta última es un elemento fundamental sobre la cual se basa la existencia de una sociedad democrática; indispensable para la formación de la opinión pública; una condición para que los partidos políticos que deseen influir en la sociedad puedan desarrollarse plenamente y para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada².

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 indiferentes, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado³.

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

² Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 85, párrafo 70.

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.

SUP-REP-85/2016

Así, en principio, quienes tienen la calidad de servidores públicos o que fungieron como tal y con posterioridad participan en una contienda electiva, 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.

En la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituyen algunos 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.

Así, la confección de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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 ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituyera bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en 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 gestión⁴.

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

⁴ Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 88.

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 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.**

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”⁵.**

Asimismo, 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, cuentan con menor grado de protección, en tanto que por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas.

Lo anterior, se aprecia de las tesis 1ª. CLII/2014 (10ª) y 1ª. XLI/2010, cuyos rubros son: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y**

⁵ Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 538.

OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS"⁶ así como **"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"**⁷.

De ese modo, la libertad de expresión en el debate político constituye el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los ciudadanos estén informados.

El ejercicio de la libertad de expresión en el debate político electoral contribuye a la formación de la decisión ciudadana, al permitir el análisis de las opciones que representan los partidos políticos y los servidores públicos emanados de sus filas.

De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normatividad constitucional, convencional y legal.

Como ya se señaló, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo precisado, lo constituye que no se calumnie a las personas.

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

⁶ Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 806.

⁷ Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Novena Época, Marzo de 2010, Tomo XXXI, página 923.

La disposición de referencia refleja que el legislador nacional ha dado contenido, para los efectos de la reforma política que se gestó mediante las reformas constitucional y legal –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.

El esquema normativo establecido por el legislador debe representar la estructura esencial que debe seguirse por los operadores jurídicos a efecto de establecer si un determinado mensaje efectivamente constituye calumnia.

En este orden, esta Sala Superior ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites 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.

Además, debe resaltarse que en el orden jurídico nacional se inserta la réplica como posibilidad jurídica de responder o desmentir una imputación falsa.

No obstante, esta Sala Superior también ha considerado que conforme con lo previsto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, lo que también se contempla en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En ese sentido, en la señalada disposición constitucional se establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque

a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos (Integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo previsto en los artículos 1º y 133 de la Constitución federal), en el artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del citado artículo, y el diverso numeral 11, párrafo 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna. Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que se debe ejercer bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.⁸

Ello entendido, de que el contexto incide directamente en la apreciación del ejercicio de la libertad de expresión, por lo que en los supuestos en los que la crítica, discurso, promocional, video, espectacular, o cualquier elemento de expresión auditivo, visual o de diversa naturaleza, en el que se materialice el ejercicio de la libertad de expresión, se oriente a cuestionar un asunto o persona de interés o con funciones públicas, el margen de tolerancia será

⁸ Criterio que estableció esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento administrativo sancionador identificados con las claves SUP-REP-55/2015 y SUP-REP-147/2015 y acumulados.

mayor, con la condición, en el caso de las personas de proyección pública, que las manifestaciones estén orientadas a cuestionar la actividad propiamente pública, y que cuenten con un sustento o base jurídica cierta, que permita considerar la veracidad de la información difundida, pues de otra manera, el debate público dejaría de tener un sustento democrático y pasaría a imponer una situación ajena a los principios constitucionales que rigen las elecciones – voto libre secreto, directo e informado-.

En esas condiciones, lo que se debe considerar para la acreditación de las calumnias, en términos de lo previsto en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es que se hagan imputaciones de hechos o delitos falsos o sin sustento, con un impacto en el proceso electoral.

Así, cuando en la propaganda que se difunda durante las contiendas electorales, las palabras, lenguaje, signos o imágenes utilizadas, no deben aludir a hechos o conductas inciertas, ni tampoco imputar directamente la comisión de actos que impliquen la configuración de un ilícito, ya que ello implicaría presentar a la ciudadanía imputaciones tendentes a desprestigiar a los contendientes.

Así, cuando en la propaganda que se difunda por los actores políticos –incluyendo promocionales de radio y televisión-, se presente la imputación de hechos, actos o conductas no comprobados, que impliquen un ilícito, ello, por sí mismo, también implica la difusión de aspectos ajenos a lo que debe ser el debate político, porque ello conllevaría afirmaciones e imputaciones de aspectos inciertos y podrían incidir en la opinión del electorado respecto de los contendientes, y con ello, eventualmente, la emisión de un sufragio desinformado, ya que derivaría de la

SUP-REP-85/2016

afirmación de hechos de interés para la ciudadanía, no comprobados, con lo que lejos de avanzar a la consolidación de una sociedad democrática, se fomenta un debate a partir de meras especulaciones y de afirmaciones no sustentadas en elementos objetivos, ni emanados de la autoridad competente.

En ese orden de ideas, el planteamiento de la actora es **fundado** porque del análisis preliminar efectuado a partir de la apariencia del buen Derecho, del promocional primigeniamente denunciado, y respecto del que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó negar la medida cautelar solicitada, **rebasa los límites de la libertad de expresión**.

Como se ha mencionado, en la emisión de este tipo de mensajes se debe considerar que los límites de la crítica son más amplios con respecto a la materia política, asuntos de interés social y cuestiones gubernamentales, ya que éstas deben sujetarse al examen riguroso de la opinión pública atendiendo a que la tolerancia en el ejercicio de la libertad de expresión abarca una realidad sensible.

Sin embargo, ello no implica que todas las manifestaciones que se viertan en la propaganda política-electoral encuentren un margen de protección en el señalado derecho, ya que existen otros principios, valores y reglas que también deben de ponderarse, los que atienden al mismo margen de observancia –Principios y reglas constitucionales-, como son los de garantizar que el voto sea informado, el respeto a los derechos de terceros –dignidad, honra, imagen-.

Lo anterior tiene como finalidad evitar que la propaganda que presente a la ciudadanía conductas, hechos o delitos no comprobados, trascienda indebidamente en la percepción que tiene el electorado de los partidos políticos y sus militantes, así

como de los candidatos que postula lo que contribuye a propiciar el ejercicio del sufragio libre e informado.

En el caso, la actora refiere que el promocional denunciado contiene expresiones que constituyen expresiones que, en sí mismas, le atribuyen actos deshonrosos, sin que esas conductas se encuentren demostradas, por lo que se encuentran dirigidas a calumniarla, y en manera alguna beneficia o exalta el debate público.

Al apreciarse el contexto integral del mensaje, bajo la apariencia del buen Derecho, se advierte que asiste la razón a la ahora recurrente porque, en el promocional se imputa a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, en su calidad de candidata a Gobernadora de Aguascalientes, el “enriquecimiento” durante su gestión como Presidenta Municipal de Aguascalientes.

Asimismo, se le imputa el haber faltado a la verdad en una declaración patrimonial y con ello, en lo general, a la sociedad de Aguascalientes, lo que, por sí mismo, constituye un ilícito.

Las afirmaciones antes señaladas se derivan directamente del contenido del promocional bajo estudio.

En efecto, en relación con la afirmación de que se presenta a la señalada candidata como alguien que faltó a la verdad, y con ello calificándola implícitamente de “*mentirosa*” en la parte final del promocional de referencia se señala expresamente con elementos gráficos y auditivos “*nos mintió*”.

Respecto a la imputación de “enriquecimiento” de la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, en la parte final del promocional también se advierte con elementos sonoros y escritos, claros e inequívocos “*Se enriqueció*”.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que la afirmación anterior se hace depender de la afirmación previa en la que se expone en audio *“cuando fue Presidente Municipal compró una casa de más de 10 millones de pesos, y la ocultó en su declaración patrimonial”*, sin embargo, la referencia anterior, analizada en el contexto del propio promocional, también implica la difusión de información ante la ciudadanía ajena a los principios constitucionales y democráticos que deben regir en las contiendas electivas, toda vez que afirma la existencia del ilícito de enriquecimiento y lo imputa a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez.

En ese sentido, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que las imputaciones contenidas en el promocional no constituyen una crítica aguda, severa y rígida del Partido Acción Nacional, sino que se trata de afirmaciones e imputaciones directas a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, que le atribuyen la comisión de un delito; el de enriquecimiento ilícito.

Así, el contenido del promocional de referencia, no constituye la crítica en contra de una ex funcionaria pública, respecto de un aspecto que está en el debate público, sino que se trata de meras afirmaciones que implican reproches, relacionados con supuestos hechos acontecidos durante y a la conclusión de la gestión de la candidata recurrente, como Presidenta Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes.

En ese orden de ideas, la difusión del promocional denunciado, resulta ajeno a los principios democráticos que deben regir durante los procesos electorales, ya que presenta a la sociedad contenidos que no pueden considerarse como “información”, porque que parten de afirmaciones con las que se imputa a la

ahora recurrente el ilícito de enriquecimiento durante su gestión como Presidenta Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes.

Así, el análisis integral del contenido del promocional, atendiendo al contexto en que se presenta, permite advertir que el mensaje que se transmite imputa a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez la comisión del delito de “enriquecimiento ilícito”, en el que también subyace la característica de ilicitud, precisamente porque, la afirmación se presenta afirmando un contexto de conductas y actos de la referida ciudadana contrarias al orden jurídico.

En ese sentido, esta Sala Superior considera pertinente señalar que todas aquellas resoluciones que tengan por objeto proveer sobre el otorgamiento de medidas cautelares respecto de la propaganda que difundan los partidos políticos, incluyendo la transmitida por radio y televisión, debe realizarse a partir de un estudio contextual, en el que se vinculen todos los elementos auditivos y en su caso, gráficos, que integran el contenido de la correspondiente propaganda, a fin de no segmentar el mensaje que se transmite a la ciudadanía, y con ello, evitar que en la propaganda política-electoral que se difunda, se perjudique indebidamente a una fuerza política o candidato, a partir de elementos que impliquen la imputación de hechos y actos ilícitos, configurando estrategias que tengan por objeto desprestigiar a alguno de los contendientes y con ello generar un beneficio indebido a diversas candidaturas, bajo la óptica de apariencia del buen derecho, en la que el examen preliminar tenga por objeto evitar la difusión de contenidos que se dirijan a desprestigiar a los contendientes electorales.

Cabe señalar que, si bien importa a la sociedad el comportamiento político de los funcionarios emanados de procesos comiciales,

como el punto referente a los problemas públicos, también resulta cierto que las contiendas políticas no deben realizarse a partir de elementos ajenos a las mismas, como son las conjeturas o deducciones, a partir de las que se imputen directamente conductas ilícitas a las candidatas y los candidatos, y mucho menos presentarse como información ante la ciudadanía, pues ello demerita el proceso democrático, pudiendo incidir en la opinión que la ciudadanía se forje de las opciones políticas, y eventualmente repercutiendo en el voto libre e informado que la ciudadanía debe emitir.

Atento a todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, así como los candidatos independientes, se encuentran obligados a abstenerse de incluir en la propaganda que difundan, elementos gráficos, auditivos, o cualquier otro que implique la imputación de un ilícito a alguno de los contendientes, toda vez que ese tipo de reproches, se encuentran al margen del principio democrático que deben observar en sus campañas electorales, aunado a que implica la difusión de contenidos tendentes a desprestigiar a los participantes de la contienda electiva.

Lo anterior, sin que ello implique prejuzgar sobre el resultado a que arribe la autoridad competente, a partir del estudio de fondo que realice, previa sustanciación e investigación dentro del expediente del procedimiento especial sancionador.

QUINTO. Efectos. En atención a que el estudio preliminar de los elementos que integran el promocional primigeniamente denunciado realizado en el considerando inmediato anterior, a partir de la apariencia del buen derecho, derivó en la consideración de que el contenido del promocional, refiere, por sí

mismo, la imputación del delito de enriquecimiento ilícito a la ciudadana Lorena Martínez Rodríguez, en su calidad de candidata a Gobernadora del Estado de Aguascalientes, procede la revocación del acuerdo controvertido.

Ahora bien, atendiendo a la urgencia requerida para la resolución definitiva del presente asunto, en razón de que actualmente se llevan a cabo las campañas electorales, de la que sólo restan ocho días (concluirán el uno de junio del presente año), y que la jornada electoral tendrá verificativo el próximo cinco de junio del presente año, este órgano jurisdiccional considera procedente otorgar las medidas cautelares solicitadas por la recurrente, y ordenar a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que proceda a realizar todos los actos tendentes para que, de inmediato se suspenda la difusión del promocional primigeniamente denunciado, y vincularlas para que, dentro de las doce horas siguientes a que ello ocurra, informe a esta Sala Superior, el cumplimiento dado a la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo controvertido para los efectos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

Notifíquese en términos de Ley.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-REP-85/2016

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

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien emite voto particular y la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-85/2016.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular en relación con el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-85/2016, ya que, respetuosamente, no coincido con el sentido y las consideraciones que apoyan la decisión mayoritaria, las cuales conducen a revocar el acuerdo impugnado y, en consecuencia, a declarar la procedencia de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el partido político denunciante.

Razones del disenso

La mayoría de los integrantes del Pleno de la Sala Superior estiman que un análisis preliminar de la propaganda denunciada, conduce a sostener que su contenido presenta expresiones calumniosas en contra de Lorena Martínez Rodríguez, candidata a la gubernatura del Estado de Aguascalientes postulada por la coalición “Aguascalientes, Grande y para todos” y por el Partido Revolucionario Institucional.

En ese sentido, la posición mayoritaria razona que es fundado lo alegado por la candidata recurrente en torno a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, al considerar, de manera puntual, que las frases “**nos mintió**” y “**se enriqueció**”, en realidad implican la una imputación de un delito cuya comisión no está demostrada, razón por la cual estiman que la propaganda denunciada es calumniosa en términos de lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con respeto manifiesto mi disidencia en torno a tales argumentos, pues, en mi concepto, una visión integral del promocional denota, en principio, que el mensaje se inscribe en un contexto propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político.

Lo anterior, pues esencialmente estimo que la intención de los mensajes contenidos en el promocional hace patente un propósito de crítica política en torno a la supuesta falta de transparencia y honestidad con la que se ha conducido la mencionada candidata respecto de su situación patrimonial, circunstancia que, a pesar de constituir una crítica fuerte y vigorosa, a mi juicio se inscribe dentro de los límites de la libertad de expresión en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, pues forma parte de un tema de interés general que constituye un aspecto de debate en el contexto del proceso electoral que transcurre actualmente en el Estado de Aguascalientes, lo cual puede aportar elementos que contribuyan a la formación de un voto más informado y razonado por parte del electorado de cara a la jornada comicial que se aproxima.

Esta Sala Superior ha determinado que en el contexto del debate político **se debe proteger y garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, principalmente en el marco de una campaña electoral**, en tanto condición de posibilidad de una elección libre y auténtica, de conformidad con lo establecido en los artículos 6º, en relación con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución.

También se ha sostenido que es consubstancial al debate democrático, que se permita la libre circulación de ideas e información acerca 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 u ofrecer

información; de forma que los electores puedan formar libremente su propio criterio para votar.

En este contexto, la visión política de un partido político emerge al ámbito público como un mensaje que se difunde a la ciudadanía, pero es esta última la que finalmente, lo recibe y asume un balance en torno a los promocionales.

Además, debe señalarse que las elecciones libres y auténticas, así como la libertad de expresión, en particular la libertad de debate y crítica política, así como el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, **constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.**

En el caso concreto, el promocional cuestionado se difundió en el marco del proceso electoral local ordinario que se está llevando a cabo en el Estado de Aguascalientes, marco en el que los partidos políticos tienen la posibilidad de fijar sus posicionamientos en temas de interés nacional, como lo es, entre muchos otros aspectos, el relativo a la transparencia de los servidores públicos en torno a su situación patrimonial.

Al respecto, considero que el debate que se plantea en los promocionales denunciados se presenta en el contexto de la libertad de expresión en los procesos electorales, espacio que resulta apto, precisamente, para postular las posiciones o críticas de los contendientes a ocupar cargos de elección popular respecto de asignaturas de interés general, lo que abarca, desde mi óptica, someter a escrutinio público las propuestas, postulados ideológicos y trayectoria o gestión pública de los candidatos opositores.

SUP-REP-85/2016

En ese sentido, comparto las consideraciones de la responsable en el sentido de que, bajo un estudio preliminar, no se advierte que la propaganda denunciada implique la imputación de un delito falso en contra de la ciudadana ahora recurrente. Ello, pues si bien del análisis integral de la mencionada propaganda aprecio destacadamente la exteriorización de un juicio valorativo respecto del comportamiento patrimonial de la candidata Lorena Martínez Rodríguez, ciudadana que, al desempeñar anteriormente el cargo de Presidenta Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes, sometió su actuación a un escrutinio público riguroso, pues se trata de una gestión gubernamental que constituye un aspecto de interés público y que debe estar sujeta a examen por parte de la opinión pública.

Por ende, el solo hecho de que en el promocional cuestionado se utilicen frases como “mentirosa”, “nos mintió” y “se enriqueció”, en mi concepto y contrariamente a lo expuesto por la posición mayoritaria no implican por sí mismas la posible imputación falsa de un delito, pues no aluden en específico a alguno de los tipos penales previstos en la legislación federal o estatal, sino que forman parte de una crítica relacionada con el desempeño de su gestión pública, lo que se encuentra amparado por la libertad de expresión y que busca también generar un debate público necesario sobre aspectos vinculados con el debate público en torno a temas de interés público que además contribuyan a la rendición de cuentas y a la lucha contra la corrupción.

Siendo que, en el caso, al tratarse de un análisis cautelar y preventivo con motivo de la solicitud de medidas cautelares, la ambigüedad de la frase, los derechos de comunicación política, en sus dos dimensiones, individual y colectiva y la necesidad de maximizar el debate en torno a temas de interés como es la

situación patrimonial de la persona que ostente una candidatura y la duda legítima sobre el origen de su patrimonio, me llevan a concluir que no es procedente su dictado, puesto con ello se limita de manera injustificada el debate público en torno a un aspecto muy relevante de una persona que aspira a un cargo de elección popular, como es su desempeño público y su situación patrimonial.

Similares criterios al que planteo en el presente voto ha sostenido la Sala Superior en fechas recientes, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves **SUP-REP-69/2016 y acumulado**, así como **SUP-REP-74/2016 y acumulados**, respectivamente, ejecutorias en las que en ambos casos se determinó confirmar por unanimidad de votos sendas resoluciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en las cuales de un examen preliminar en la apariencia del buen Derecho se estimó improcedente la adopción de las medidas cautelares entonces solicitadas.

Lo anterior, al razonarse que en los contenidos de la propaganda denunciada en ambos procedimientos, también relacionada con una crítica a la situación patrimonial de actuales candidatos a las Gubernaturas de Veracruz y Puebla, respectivamente, no transgredía los límites de la libertad de expresión en el contexto de las contiendas electorales locales que se celebran en ambas entidades federativas, no obstante que, en ambos casos, los promocionales denunciados asociaban la noción de deshonestidad de los candidatos a los que se referían, a través de frases como “falsedad en la declaración patrimonial” o “corrupción”, las cuales, a pesar de consistir en planteamientos críticos agudos, no fueron entendidos como la imputación de un delito desde la óptica de la Sala Superior.

SUP-REP-85/2016

Dicha conclusión encuentra sustento jurídico, tanto en los referidos precedentes como en el presente asunto, en el marco constitucional y convencional relacionado con la libertad de expresión previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como también es congruente con los deberes impuestos en el marco de las convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción que establecen el deber de promover la participación social para erradicar la corrupción, así como el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y el de adoptar las medidas necesarias, entre otras cosas, para promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, respetando el respeto de los derechos o la reputación de terceros y la salvaguarda de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

En mi concepto, desde una perspectiva cautelar, el promocional no implica la posibilidad de un atentado al honor o a la reputación, en tanto no existe una imputación directa o indirecta de un delito de enriquecimiento ilícito, sino sólo una crítica fuerte y una duda respecto a la situación patrimonial y al desempeño de la función pública por la persona cuestionada. En cualquier caso, un análisis mayor debería corresponder al fondo del asunto.

Lo anterior, es también congruente con la perspectiva del sistema interamericano, respecto a que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar reiteradamente que en el debate electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para la contienda durante el proceso electoral, al transformarse 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.⁹

Dicho Tribunal ha considerado que es indispensable proteger y garantizar 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 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.

Finalmente, si bien por las razones expuestas, estimo que en el caso el estudio preliminar de la propaganda cuestionada no conduce a otorgar las medidas cautelares solicitadas, ello no obsta para reiterar que, en mi concepto, mientras más se acerca

⁹ Véase particularmente casos *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, sentencia del 6 de febrero del 2001 Y Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004

SUP-REP-85/2016

la fecha de celebración de la jornada electoral, las autoridades electorales deben ser más rigurosas al analizar las solicitudes de medidas cautelares respecto de la posible ilicitud de propaganda electoral, tomando en cuenta que cualquier acto que ponga en riesgo alguno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral, en la medida en que se aproxime la jornada electoral, puede tornar materialmente imposible su depuración o corrección a través de los mecanismos establecidos legalmente para ello (procedimiento especial sancionador y solicitud de medidas cautelares), o bien, la posibilidad jurídica de que el candidato que se considere afectado pueda refutar o replicar la propaganda denunciada por el mismo medio, ante la prohibición legal de difundir propaganda durante el periodo de veda electoral.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR