

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-86/2016.

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIA: CLAUDIA MYRIAM
MIRANDA SÁNCHEZ.

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

VISTOS, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, contra el acuerdo **ACQyD-INE-78/2016** de veinte de mayo de dos mil dieciséis, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que decretó procedente la adopción de la medida cautelar dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRI/CG/107/2016**; y

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

PRIMERO. Antecedentes: De los hechos narrados por el recurrente en su demanda, y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral en el Estado de Oaxaca. El ocho de octubre de dos mil quince, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, declaró el inicio del proceso electoral en esa entidad federativa para la elección del Gobernador. Actualmente en proceso de campañas electorales.

2. Denuncia y solicitud de medidas cautelares. El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, Alejandro Muñoz García representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja ante la Oficialía de Partes del referido Instituto, contra el Partido Acción Nacional y la Coalición con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca, por la presunta contravención de las disposiciones electorales, con motivo de la difusión de un spot en televisión.

En el referido escrito, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender la difusión del promocional materia de la queja.

La responsable determinó integrar el expediente identificado con la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/107/2016** del índice de la

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

3. Medidas cautelares (Acuerdo impugnado). El veinte de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-78/2016**, en el cual declaró la adopción de las medidas cautelares solicitadas, en los términos siguientes:

“[...]

ACUERDO

PRIMERO. Es procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto del promocional denominado Llamado al voto V2, versión televisión, con la clave RV01547-16, en términos de las consideraciones vertidas en el considerando QUINTO de este acuerdo.

[...]”

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

I. Demanda. Mediante escrito presentado el veintidós de mayo de dos mil dieciséis, Pablo Gómez Álvarez en su carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir el acuerdo precisado en el párrafo anterior.

II. Remisión del expediente. El veintitrés siguiente, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente integrado con motivo del aludido recurso de revisión del procedimiento especial sancionador a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. Turno de expediente. Mediante el proveído correspondiente, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente **SUP-REP-86/2016**, y turnarlo a la Ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó, mediante el oficio suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

IV. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio impugnativo que se resuelve, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a través del cual se impugna un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la adopción de medidas cautelares.

SEGUNDO. Procedencia. Se tienen por cumplidos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 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, conforme a lo siguiente:

a. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; en él, se hace constar el nombre y firma autógrafa del representante del Partido de la Revolución Democrática; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto

impugnado y la autoridad responsable; refiere los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

b. Oportunidad. A juicio de la Sala Superior se cumple con el requisito en cuestión, conforme a lo siguiente:

Obra en autos copia certificada del oficio **INE/VS/0525/2016**, suscrito por el encargado del despacho de la Vocalía del Secretariado, perteneciente a la Junta Local Ejecutiva del Estado de Oaxaca del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual se notificó al Partido de la Revolución Democrática, el acuerdo de veinte de mayo de dos mil dieciséis, referente a la solicitud de adopción de medidas cautelares.

Del mencionado oficio, es posible advertir el sello de recepción por parte del citado instituto político, sin embargo, en la parte relativa a la fecha resulta ilegible observar el día preciso en que se llevó a cabo la notificación en cuestión.

Por otro lado, es preciso señalar que en la demanda materia del presente recurso, el representante del Partido de la Revolución Democrática refiere, que se enteró del acuerdo que impugna, el veintiuno de mayo del año en curso, cuestión que la responsable no controvierte al rendir su informe circunstanciado.

En ese sentido, en consideración de este órgano jurisdiccional, y para los efectos del artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ante la falta de certidumbre sobre la fecha en que el partido recurrente tuvo conocimiento del acuerdo impugnado, debe tenerse aquella que hace referencia en su demanda.

Lo anterior, conforme al criterio aplicable *mutatis mutandi*, de la jurisprudencia intitulada: **“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO”** consultable a fojas doscientos treinta y tres y doscientos treinta y cuatro de la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, volumen uno, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, si se toma en cuenta que el partido recurrente tuvo conocimiento del acuerdo controvertido el veintiuno de mayo de dos mil dieciséis y la demanda fue presentada en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el veintidós de mayo siguiente a las **trece horas con cincuenta y tres minutos**, es evidente que se presentó con la oportunidad debida, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas previstas en el numeral de referencia.

c. Legitimación y personería. Los requisitos en comento se satisfacen, dado que se interpuso por Pablo Gómez Álvarez representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de ahí que el instituto político esté legitimado y su representante cuenta con personería, porque en el caso la responsable le reconoce tal carácter.

d. Interés jurídico. Se surte el interés jurídico, porque el recurrente aduce que la resolución combatida transgrede su esfera jurídica al dictarse apartada de la legalidad.

e. Definitividad. De la normativa aplicable se desprende que no se prevé algún otro medio de impugnación que deban agotar el actor antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por colmado el requisito de procedencia en análisis.

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares y marco normativo.

Previo al análisis de los disensos expuestos por el partido recurrente, es menester precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por la autoridad competente a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia de la *litis*, así como para evitar un daño grave e irreparable a alguna de las partes en conflicto con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

La justicia cautelar tiene fundamento constitucional, al considerarse parte del Derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto, su finalidad es garantizar una situación de igualdad de los ciudadanos frente a la administración.

El proceso cautelar se concibe como aquél que tiene por objeto una verdadera **pretensión preventiva** –de tutela anticipada y provisional del derecho o interés o de las personas involucradas en el proceso-, **diversa de la pretensión o petición definitiva que se discute en el propio procedimiento.**

De ese modo, goza conceptualmente de **autonomía** por su peculiar estructura, grado de conocimiento diferenciado y particular canon para la adopción de la medida cautelar –a partir de una *superficialidad* que se distingue del conocimiento profundo y exhaustivo característico o propio de los procedimientos contenciosos-, por la **provisionalidad** de sus resoluciones.

En ese tenor, la pretensión o acción cautelar no es la propia del tema de fondo deducido en el proceso definitivo principal, porque no necesariamente se verifica la presencia de la segunda –pretensión final- en éste –providencia precautoria-, porque aquella –pretensión de fondo-, aun cuando apunta a la tutela de otro derecho difiere de la medida precautoria.

La circunstancia de que pueda mediar **identidad sustancial** entre la pretensión de la medida cautelar y la pretensión de fondo, no significa que por ello se desconozca esa **autonomía** en el concepto descrito, toda vez que ambas son jurídicamente distintas, a punto tal, que difieren en la causa y cuando menos en la estabilidad y extensión de su objeto o más bien de la resolución que la admite o decreta.

En esas condiciones, la causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren simplemente verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora, en base a un conocimiento periférico o superficial –*la summaria cognitio*- y aspiran a una anticipación en términos generales que autoriza a obtener una tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso.

Por su parte, en la pretensión de fondo, la causa apunta a la demostración de la certeza plena sobre la existencia del derecho debatido, sea que para ello se comprenda exhaustivamente toda la relación jurídica.

La pretensión cautelar se diferencia de la pretensión o petición que se actúa en el proceso, sin que ello signifique que las medidas cautelares no deban reputarse como instrumentales o

accesorias, en el sentido de que se encuentran al servicio de una pretensión de fondo.

La medida cautelar es un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para conceder agilidad al desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos.

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

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

Sobre este punto, se debe subrayar que el arábigo 8, del artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la posibilidad que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares, cuyos efectos son provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar la autoridad debe ponderar:

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

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente; de ahí que para la provisión de esas medidas se impone que la autoridad responsable realice la evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte.
- 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 manera, la medida cautelar en materia electoral propende a evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el orden jurídico, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

CUARTO. Consideraciones sustantivas del acuerdo reclamado. En el acuerdo **ACQyD-INE-78/2016** dictado el veinte de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, medularmente consideró lo siguiente:

La responsable tuvo por acreditada la existencia y contenido del material denunciado identificado como **Llamado al voto V2** con número de folio **RV01547-16** [versión televisión], el cual fue pautado por el Partido Acción Nacional, el cual iniciaría su difusión

a partir del veintidós de mayo de dos mil dieciséis, dentro del periodo de campañas electorales en el Estado de Oaxaca.

Posteriormente precisó el marco normativo y naturaleza de las medidas cautelares, así como hizo referencia a la libertad de expresión, especialmente, en tratándose de propaganda política y electoral, sus límites y explicó el concepto normativo de la calumnia en materia electoral.

Describió el contenido del spot denunciado, para lo cual, precisa lo siguiente:

“...**Voz en off:** En Oaxaca hemos pasado por malos momentos, pero el peor fue cuando Murat era Gobernador, desempleo, corrupción, auto atentado, departamentos en Estados Unidos y aviones privados.

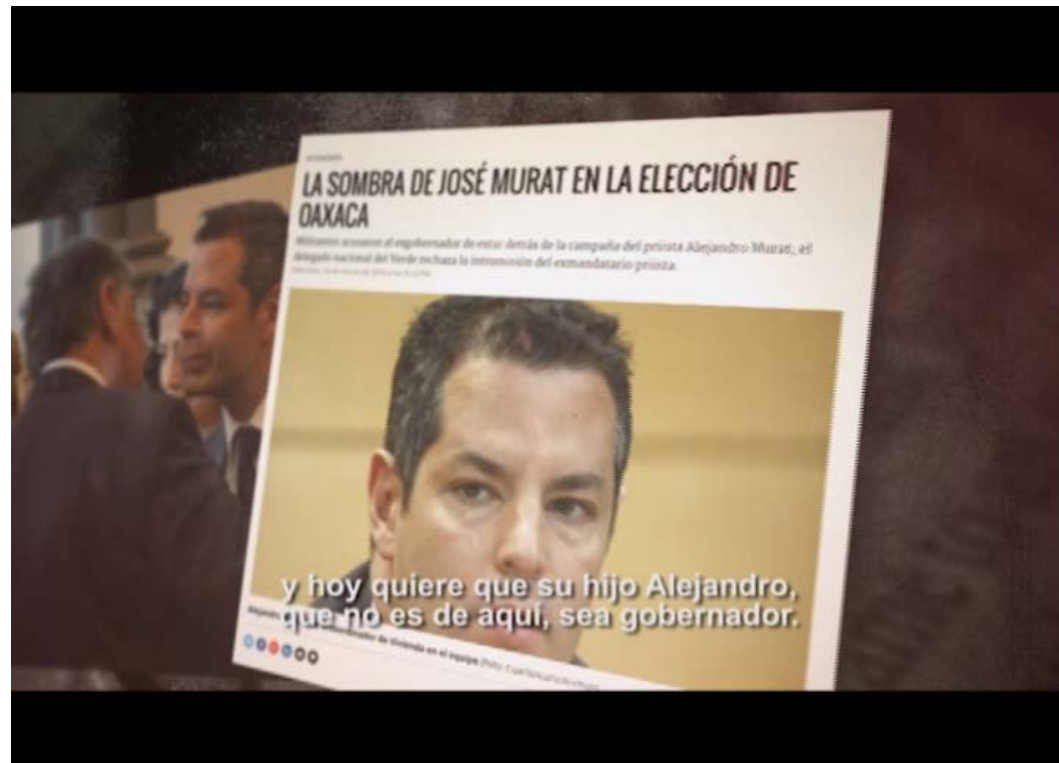
Murat cree que no tenemos memoria y hoy quiere que su hijo Alejandro, que no es de aquí sea Gobernador, ellos quieren robarse la elección con mentiras y guerra sucia.
Pero no nos vamos a dejar, este cinco de junio vamos todos a votar por Oaxaca, por Pepe Toño y por los candidatos de la coalición Creo.

Vamos a votar con toda nuestra fuerza PAN.

Señaló que concretamente y de forma destacada, el quejoso cuestionó la siguiente parte del spot:

“...Murat cree que no tenemos memoria y hoy quiere que su hijo, **que no es de aquí** sea Gobernador. Ellos quieren robarse la elección, pero no los vamos a dejar...”

Esta frase está acompañada de la siguiente imagen:



Posteriormente adujo, que bajo la apariencia del buen derecho, la expresión concreta de la que se duele el quejoso atañe a la condición de ciudadanía de Alejandro Murat Hinojosa y, por ende, a la posibilidad de poder contender para el cargo de gobernador.

Precisó que esa cuestión que fue analizada en sede jurisdiccional, al estudiarse la procedencia del registro de la candidatura del mencionado postulante, en la instancia local y federal por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se determinó que el candidato de la Coalición Juntos Hacemos Más, **es ciudadano oaxaqueño.**

Entonces refirió, que tenía por actualizado el supuesto previsto en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque de un estudio preliminar del material denunciado, específicamente de la porción que se menciona en la queja: “... *Murat cree que no tenemos memoria y hoy quiere que su hijo, que no es de aquí sea gobernador...*” bajo la apariencia del buen derecho, tiene como propósito evidenciar que Alejandro Murat Hinojosa **no es ciudadano de esa entidad federativa.**

Frase que estimó contraria a lo decidido en definitiva por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-174/2016 y acumulado, en el cual se determinó en esencia: “... *En ese contexto, se debe reconocer plenamente el derecho a ser votado de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con 5 años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas*”.

En ese sentido refirió, que la frase contenida en el promocional denunciado constituyen manifestaciones que podrían dejar en la sociedad **una percepción distinta a la decida por la Sala Superior que podría generar confusión en el electorado.**

Concluyó, bajo la apariencia del buen derecho, que el spot denunciado, en la parte cuestionada, no tiene sustento legal y

constituye un hecho falso en términos de lo dispuesto por el citado artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

QUINTO. Síntesis de agravios. Para combatir las consideraciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el instituto político recurrente centra su inconformidad esencialmente en los disensos siguientes:

Aduce que el acuerdo impugnado le causa perjuicio en virtud de que atenta contra los derechos a la **libre manifestación de ideas** y opiniones, así como **al derecho de acceso a la información**, al determinar la responsable aplicar **censura previa** al promocional denominado "**Llamado al voto v2**", impidiendo la difusión del citado mensaje en televisión, al considerar concretamente que la frase "**no es de aquí**", constituye un hecho calumnioso al calificarlo de imputación falsa.

Refiere que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación porque la responsable pasa por alto el principio de apariencia del buen derecho, en tanto que la frase señalada en el párrafo anterior, solo establece una falta de arraigo del candidato a Gobernador -cuestión que enfatiza está a valoración y decisión del electorado y no de la Comisión de Quejas y Denuncias- lo que redundo en que es solo es una frase coloquial que no calumnia al postulante y por el contrario, con la

determinación que se combate, la responsable limita el uso de su prerrogativa de difundir un promocional en televisión.

También refiere, que de forma alguna se cuestionan los requisitos de elegibilidad del candidato de la coalición que representa, ya que esa cuestión tendría que hacerse en otro momento, conforme a la jurisprudencia intitulada: *ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN*.

Por otro lado, señala que la autoridad responsable impide el libre debate de ideas, atentando contra el derecho al voto libre e informado, al establecer una interpretación a partir de inferencias sin sustento, como si se tratara de la única interpretación posible, sin que exista indicio o evidencia de una finalidad de engañar al electorado con la imputación de hechos falsos.

Refiere, que la expresión mencionada (*...que no es de aquí...*) admite diversas acepciones y puede entenderse como un cuestionamiento, crítica o confrontación dentro del marco de un debate político en la etapa de campañas electorales, pero la Comisión de Quejas y Denuncias sólo le da lectura como calumnia, cuestión que a su parecer es incorrecta, dado que no se trata de la imputación de un hecho falso sino una opinión o apreciación de quien emite el mensaje.

Menciona que bajo la apariencia del buen derecho, con el mensaje de referencia, tampoco se configuran algunos de los

supuestos de ataque a la moral, vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la afectación del orden público, previstos en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de la frase “*no es de aquí*” no se configura la hipótesis jurídica de calumnia en términos del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, solicita la revocación del acuerdo combatido para efecto de que se nieguen las medidas cautelares.

SEXO. Marco normativo aplicable al caso. Para efectos de elucidar si asiste razón al recurrente en relación a la medida cautelar se considera necesario tomar en cuenta lo siguiente:

El artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

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 modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se suprimió el concepto normativo alusivo a *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 también 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.

[...]

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.

[...]"

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 '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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la *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 el cual se basa la existencia de la 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 informada.¹

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

¹ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 85, párrafo 70.

de la sociedad democrática y condición fundamental para el 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 inofensivas o indiferentes, sino también aquéllas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral han reafirmado la posición exteriorizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al determinar 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, ya que consideraron que **en un sistema inspirado en los valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.**³

² 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.

³ Al efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la Suprema Corte de la Justicia de la Nación han establecido los siguientes criterios: *HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN*, Jurisprudencia 14/2007, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 1, 2008, páginas 24 y 25; *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO*, Jurisprudencia 11/2008, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 20 y 21; *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*. Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el *Semanario*

Ambos tribunales han estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información gozan de mayor grado de protección cuando están relacionados con temas que atañen a funcionarios públicos o candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso, de particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, 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.

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.

Judicial y su Gaceta, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 538; Tesis 1ª. CLII/2014 (10ª) *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS*» Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 806; 1ª. XLI/2010, *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*, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Novena Época, marzo de 2010, Tomo XXXI, página 923; 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*.

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 **limitantes a la libertad de expresión** prevista en el marco normativo precisado, lo constituye que **no se calumnie** a las personas.

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 da contenido al concepto de calumnia en el contexto electoral, y en esa construcción normativa forjada por el legislador debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos a efecto de establecer si un determinado mensaje efectivamente la configura.

En este orden, la 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.

Ahora, la Sala Superior también ha sostenido que la **censura previa** se encuentra expresamente prohibida por el sistema normativo mexicano, dadas las disposiciones constitucionales y convencionales correspondientes a tal figura.

Ello, porque la censura constituye una limitación a la libertad de expresión, y como tal, debe ser analizada de manera cuidadosa, dado el derecho fundamental que limita, el cual es sustancial e inherente a todo sistema democrático.

La **censura previa** implica la intervención de algún agente de gobierno en la revisión preliminar a su difusión, del contenido de algún determinado tipo de información, y solo cuando se ha obtenido la conformidad del poder público, es viable su transmisión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la censura previa supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información.

Es decir, la censura previa, es una potestad que asume el Estado para revisar y, en su caso, obstaculizar la difusión de información que se considera contraría al orden normativo. En estas condiciones, cualquier persona (periodistas, académicos y, la población en general) necesitan someter al escrutinio del Estado, de manera anterior, cualquier tipo de información que pretendan difundir, con la finalidad de que el éste autorice su divulgación.

De esa manera, los instrumentos normativos de carácter fundamental relatados reconocen la relevancia y trascendencia que tiene el derecho a la libertad de expresión para los individuos de una colectividad; por lo mismo, establecen de manera expresa y categórica la prohibición de que dicha información pueda ser objeto de censura previa.

SÉPTIMO. Estudio de Fondo. Realizadas las precisiones que anteceden, se procede al estudio del fondo del asunto, a la luz de los agravios expresados y del material que conforma el acervo probatorio agregado a las constancias de autos.

Los motivos de disenso del partido recurrente se estudiarán de forma conjunta, dada la relación conceptual que guardan entre sí, atento al criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave **04/2000**, de rubro

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”, consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado *“Jurisprudencia”, de la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el año dos mil trece.

La pretensión del instituto político accionante consiste en que la Sala Superior revoque el acuerdo **ACQyD-INE-78/2016** del veinte de mayo de dos mil dieciséis, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que decretó procedentes las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRI/CG/107/2016**.

En ese tenor, la *litis* se centra en determinar si la resolución de la responsable fue dictada conforme a Derecho, o si por el contrario no se ajusta al sistema constitucional y legal vigente, dado que el promovente alega que la resolución combatida constituye una censura previa al violentar el derecho a la libre expresión de ideas en un debate político-electoral dentro del periodo de campañas.

Como se expuso, la responsable determinó procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, al establecer que la expresión **“...no es de aquí...”**

constituye una calumnia, al sostenerse sobre hechos falsos y contrarios a lo establecido en la ejecutoria emitida por este órgano jurisdiccional en el expediente identificado con la clave SUP-JRC-174/2016 y su acumulado.

Esto es, en la ejecutoria de mérito se determinó, que de una interpretación sistemática, funcional y teleológica, de los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, así como 23, 24 y 68 de la Constitución del Estado de Oaxaca, **se reconocía a Alejandro Ismael Murat Hinojosa la calidad de ciudadano oaxaqueño**, en términos de la fracción I, del citado artículo 68 de la constitución local, y por tanto su derecho a ser votado como candidato a Gobernador del Estado.

Ello, en conformidad con el propio ordenamiento estatal en su artículo 24, que reconoce a los hijos de padre o madre nacidos en el Estado la calidad plena de ciudadanos.

En ese sentido se sostuvo que, una interpretación distinta a la mencionada -de la normativa aludida- generaría un **desconocimiento o disminución injustificada de los derechos de la ciudadanía** de quienes siendo hijos o hijas de padre o madre oaxaqueños pretendan ser candidatos al cargo de Gobernador, respecto de los ciudadanos nacidos en el territorio o que tengan la residencia efectiva y que deseen ser considerados como tales, en términos del artículo 23 de la Constitución estatal.

Por tanto, se determinó que se debía reconocer plenamente el derecho a ser votado de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con cinco años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas.

Se estimó, que con independencia de la determinación acerca de la residencia efectiva, al ubicarse Alejandro Ismael Murat Hinojosa en una de las calidades de ciudadano oaxaqueño reconocidas en el orden constitucional estatal, cumplía con el requisito previsto en los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, y 23 de la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, para ser registrado como candidato a Gobernador de Oaxaca postulado por la Coalición "Juntos Hacemos Más".

Consideraciones de la Sala Superior en el presente caso

A juicio de la Sala Superior los agravios formulados por el partido recurrente son **infundados**, conforme a las consideraciones siguientes:

Por cuestión de método, se estima apropiado abordar primeramente el agravio atinente a la censura previa.

Al efecto, es importante mencionar dos aspectos relevantes que conforme a constancias de autos se advierten:

1. En la denuncia, el Partido Revolucionario Institucional, refirió que el promocional denunciado, identificado como “Llamado al voto2” con el número de folio RV01547-16, se había difundido en el enlace http://pautas.ine.mx/oaxaca/index_cam.html.

2. En el acuerdo reclamado, se advierte que la responsable sostuvo, en el apartado “CONCLUSIONES PRELIMINARES”, que: “...De conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el referido promocional iniciaría su difusión a partir del veintidós siguiente y hasta nuevo aviso...”.

Conforme a lo vertido se tiene, si bien al momento de dictar el acuerdo reclamado, el promocional denunciado aún no se había difundido en televisión (sino que comenzaría el día veintidós de mayo del año en curso) lo cierto es que al momento de emitir la resolución atiente a la adopción de medidas cautelares, la Comisión responsable tuvo certeza de la existencia y del contenido del promocional, y fue sabedora de la publicación en la página web del propio Instituto Nacional Electoral.

Esto es, contaba con los elementos necesarios para realizar la evaluación preliminar del promocional en torno a la pretendida expresión calumniosa alegada por el denunciante, así como para

analizar si existía el derecho reconocido, o el riesgo del daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, para estar en condiciones de decidir sobre la afectación que se ocasionaría, por la demora y, en su caso, determinar la procedencia o no de las medidas cautelares.

Esto es, al difundirse el promocional denunciado en la página web del Instituto Nacional Electoral –cuestión que no es controvertida por el partido recurrente- se tiene que, la revisión del spot en cuestión, no fue unilateral y oficiosa por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias, ya que además fue instada por el Partido Revolucionario Institucional, que le solicitó (a la Comisión de Quejas y Denuncias) ejerciera su facultad de impedir que se difundiera en televisión, por considerar que su contenido evidenciaba hechos falsos que podrían tener impacto en el proceso electoral en curso en el Estado de Oaxaca.

De ese modo, una vez que el promocional en cuestión fue difundido en la página web del Instituto, y ante la petición de parte que se ostenta agraviada con el contenido propagandístico electoral, la autoridad responsable estaba en aptitud jurídica y material de emitir la resolución correspondiente respecto de las medidas cautelares solicitadas.

Por tal motivo se estima que en el caso, se actualizaron los sucesos fácticos que otorgaron a la responsable la posibilidad de

analizar el promocional en cuestión, de manera preliminar a su difusión en televisión. Cuestión que *per se*, no constituye censura previa tal como se sostuvo en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave SUP-REP-70/2016.

Ahora, en cuanto a la vulneración al derecho a la libre manifestación de ideas, el partido recurrente dirige su impugnación a que la expresión “...no es de aquí...” es sólo una frase “coloquial” que no implica una calumnia ya que puede implicar diversas perspectivas o concepciones en un debate político, tales como: “Está alejado de la población”, “Es ajeno a la problemática del Estado”, “No reconoce el entorno de la región”, “No forma parte de la sociedad oaxaqueña”, “No debe gobernar Oaxaca”, “No se le desea en Oaxaca”.

En consideración de la Sala Superior, si bien, tal como lo reconoce el Partido de la Revolución Democrática, la frase “...*hoy quiere que su hijo, que no es de aquí...*” puede entenderse como se afirma en los agravios, lo cierto es que tanto en forma articulada en el contexto del promocional, como en la forma aislada; esa frase puede implicar, en una de sus válidas interpretaciones, que Alejandro Ismael Murat Hinojosa no tiene la ciudadanía oaxaqueña, con las consecuencias inherentes a no gozar de esa calidad en el proceso electoral.

En este orden, la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-174/2016, estimó en esencia que Alejandro Ismael Murat Hinojosa tiene la calidad de ciudadano oaxaqueño en términos de lo dispuesto en la fracción I, del artículo 68, de la Constitución local y por tanto, prevalecía su derecho a ser registrado como candidato de la coalición Juntos Hacemos Más, al ejecutivo del Estado.

Esto es, el máximo órgano jurisdiccional en la materia estima que a partir de un ejercicio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que la frase “... hoy quiere que **su hijo, que no es de aquí sea Gobernador...**” como lo refiere el recurrente puede ser entendida en diversos sentidos.

En esa lógica, la acepción natural que conlleva, es que la persona a la que se alude no nació en el Estado de Oaxaca, o no tiene el carácter de ciudadano oaxaqueño, esto último es un hecho inexacto o falso, según se aprecia -se insiste- de la ejecutoria dictada por la Sala Superior.

De esta forma, bajo la apariencia del buen derecho se considera que esa parte del promocional, dado el contexto de la frase “hoy quiere que **su hijo, que no es de aquí sea Gobernador...**”, es una imputación que falta a la verdad en términos de lo que dispone el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; que

establece que los partidos políticos, coaliciones y los candidatos deberán de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, facultando a la autoridad administrativa electoral para que, previo procedimiento, ordene la suspensión inmediata de los mensajes contrarios a esa disposición.

Por tal motivo y en atención a que los agravios han resultado **infundados**, lo conducente es **confirmar**, en la materia de la impugnación, el acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

UNICO. Se **confirma**, en la materia de la impugnación, el acuerdo reclamado.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanidad de votos** lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado

Pedro Esteban Penagos López ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ