

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-105/2016 Y  
SUP-REP-109/2016 ACUMULADO

**RECURRENTES:** DAVID MONREAL ÁVILA  
Y MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** SALVADOR  
OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIADO:** GEORGINA RÍOS  
GONZÁLEZ, ERIKA MUÑOZ FLORES Y  
ANDREA J. PÉREZ GARCÍA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **ACUMULAR** las demandas de los recurrentes, y **REVOCAR** el acuerdo **ACQyD-INE-97/2016**, por el que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la adopción de medidas cautelares respecto de los promocionales de radio y televisión denominados “Za casa”, pautado por el Partido Revolucionario Institucional, que presuntamente calumnian a David Monreal Ávila, candidato a la gubernatura del Estado de Zacatecas por el partido político MORENA, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

**1. Proceso electoral en Zacatecas.** El siete de octubre de dos mil quince, dio inicio el proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016) en el Estado de Zacatecas, para elegir, entre otros, al Gobernador del Estado.

**2. Denuncia.** El veinticinco de mayo del año en curso, el partido político MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó denuncia en contra del Partido Revolucionario Institucional por hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, consistentes en haber pautado promocionales en radio y televisión que presuntamente calumnian a David Monreal Ávila, candidato a la gubernatura del Estado de Zacatecas por el partido político denunciante, solicitándose la adopción de medidas cautelares.

**3. Acto impugnado.** El veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **ACQyD-INE-97/2016**, mediante el cual declaró improcedente la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada por el partido político MORENA.

**4. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.** El veintiocho de mayo siguiente, David Monreal Ávila y el partido político MORENA interpusieron, respectivamente, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la determinación anterior.

**5. Integración y turno.** En esa misma fecha, mediante proveído dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó integrar los expedientes al rubro indicado y turnarlos a la

## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, a efecto de que éste resolviera lo que en Derecho correspondiera.

**6. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite los recursos y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes asuntos en estado de dictar sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de dos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador por los que se combate el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que se declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido político MORENA.

### **2. ACUMULACIÓN**

## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

De la lectura integral de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan el acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-97/2016**, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, así como en la pretensión de los recurrentes, se surte la conexidad de la causa; por ello, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente **SUP-REP-109/2016** al diverso **SUP-REP-105/2016**, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

### **3. PROCEDENCIA**

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

**3.1. Forma.** Los recursos se presentaron por escrito, en los que se hace constar el nombre del ciudadano y partido político recurrentes, 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; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas. Asimismo, consta la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político MORENA.

**3.2. Oportunidad.** Se cumple con este requisito, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el veintisiete de mayo del año en curso, en tanto que las demandas de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentaron el veintiocho de mayo siguiente; esto es, dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas previsto para tal efecto.

**3.3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que David Monreal Ávila lo interpone por sí mismo y en su calidad de candidato de MORENA a Gobernador del Estado de Zacatecas, en tanto que el citado instituto político lo presenta, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual es reconocido por la autoridad responsable.

**3.4. Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, toda vez que los recurrentes aducen que el acuerdo impugnado es ilegal, al afirmarse que las medidas cautelares solicitadas debieron

## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

acordarse favorablemente, pues mediante la difusión del promocional “Zac casa” se está calumniando al ciudadano recurrente, David Monreal Ávila, candidato a la gubernatura del Estado de Zacatecas por el partido político MORENA.

**3.5. Definitividad.** Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse previamente por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

### **4. ESTUDIO DE FONDO**

#### **4.1 Consideraciones medulares del acto impugnado**

Del análisis del acuerdo materia de impugnación se desprende que la autoridad responsable se basó en los siguientes argumentos para declarar improcedente la solicitud de adoptar medidas cautelares:

- El alcance de la libertad de 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 de información para la comunicación masiva entre las personas, por lo que no se debe garantizar solo la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

- Son expresiones calumniosas cuando existe un vínculo directo entre la expresión y el sujeto señalado, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible.
- En el marco de las contiendas electorales, debe privilegiarse una interpretación a la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos y de la sociedad en general; sin embargo, eso no significa que la persona o institución objeto de la manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que en ejercicio de su libertad de expresión pueda debatirla.
- La prohibición de imputar hechos o delitos falsos a una persona durante el proceso electoral, es armónica y consonante con el principio constitucional y convencional de presunción de inocencia que se traduce en un derecho fundamental de toda persona a ser considerada inocente de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no exista una sentencia definitiva en la que se precise lo contrario.
- El material denunciado no contiene elementos que conduzcan a determinar que se actualiza la hipótesis jurídica de calumnia, en virtud de que no se hace una imputación de un hecho o delito falso en contra de David

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

Monreal Ávila, ya que sólo se refiere a un hecho ocurrido en dos mil nueve, lo cual fue motivo de un debate público y retomado por diversos medios de comunicación.

- En el contenido del spot, si bien se alude a la frase “*Con los hermanos Monreal llegó la ola de violencia a Zacatecas*”, lo cierto es que con dicha afirmación no se está imputando un hecho o delito falso a David Monreal Ávila; esto porque la palabra violencia y su derivado violento admite diversas acepciones y significados, siendo que ninguna de ellas, por sí misma y de manera indefectible, conduzcan a un hecho ilícito o antijurídico.
- Respecto de las imágenes que aparecen a lo largo del promocional y que se trata aparentemente de personal del ejército mexicano, de paquetes de droga, de personas detenidas y del candidato David Monreal Ávila, no se advierten elementos o datos objetivos que permitan establecer, bajo la apariencia del buen derecho, un vínculo directo o inequívoco, entre esos hechos y el candidato.
- En cuanto a la frase “*con los hermanos Monreal llegó la violencia a Zacatecas*”, se estima que, por sí misma no es calumniosa, además de que no está ligada de forma directa a la comisión de algún delito en particular, sino que, constituye una apreciación u opinión del emisor del mensaje (PRI) en torno a la característica y forma de ser



## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

de los “hermanos Monreal” y de lo que representaría para el Estado de Zacatecas.

- En este sentido, los promocionales denunciados contienen fundamentalmente, expresiones que implican juicios valorativos en torno al decomiso de marihuana realizado en el año 2009; lo cual constituye manifestaciones que dan cuenta de sucesos o hechos que son del conocimiento público y que para el emisor del mensaje son importantes dar a conocer a la ciudadanía del Estado de Zacatecas, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentran amparadas por la libertad de expresión.
- Suspender la difusión del promocional denunciado causaría un perjuicio mayor a la ciudadanía al restringir el debate público y su derecho a la información, siendo que David Monreal Ávila, en ejercicio de su libertad de expresión pueda debatir el contenido del promocional denunciado, ya que es este, precisamente, el modelo de comunicación que se busca en un Estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad.

### **4.2 Resumen de agravios**

- El acto combatido se aparta del marco jurídico aplicable, puesto que los spots pautados por el Partido

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

Revolucionario Institucional contienen expresiones que calumnian a David Monreal Ávila al imputársele la comisión de hechos o delitos falsos que lo relacionan con el narcotráfico y con las olas de violencia en el Estado de Zacatecas, siendo que éste nunca ha estado sujeto a un proceso penal, ni mucho menos ha sido condenado por actos delictivos de tal naturaleza.

- La determinación de la responsable, consistente en la negativa de adoptar las medidas cautelares solicitadas, lesiona los derechos de la ciudadanía de contar con información veraz, equitativa y completa, cuya tutela corresponde, entre otras, a las autoridades electorales, toda vez que el Partido Revolucionario Institucional desinforma al electorado y a la sociedad a través de los spots denunciados, al atribuirle la comisión de hechos ilícitos al candidato a la Gubernatura de Zacatecas postulado por MORENA, situación que no solamente se circunscribe a recordar un hecho público que ocurrió en dos mil nueve, sino que trasciende a su dignidad y reputación como candidato a Gobernador, y mal informa al electorado respecto de su honorabilidad.
- La autoridad responsable no estudió íntegramente y en conjunto los spots *denunciados -versiones de radio y televisión-*, pues de haberlo hecho así, se habría percatado de que las afirmaciones ahí contenidas no constituyen una crítica dura al citado ciudadano protegida

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

por la libertad de expresión, sino la atribución directa a David Monreal Ávila de la participación en hechos delictivos relacionados con narcotráfico, ello porque saca de contexto una nota correspondiente al año dos mil nueve, sin atender al hecho de que dicha persona no fue sujeto a proceso penal alguno, y por ende jamás se le enjuició y condenó, lo cual se corrobora con el contenido de la averiguación previa correspondiente, misma que no fue valorada por la responsable, a efecto de valorar si los hechos afirmados por el Partido Revolucionario Institucional eran ciertos o falsos.

- En ese sentido, se esgrime que la responsable, al tomar como verdaderos los hechos imputados en los spots denunciados, conculca el derecho de David Monreal Ávila de ser considerado inocente hasta en tanto no se pruebe lo contrario en las instancias legales debidas y ante las autoridades judiciales competentes, pues no hay probanza alguna que acredite que dicho ciudadano cometió los delitos cuya autoría se le atribuyen por parte del Partido Revolucionario Institucional.
- Por otra parte, se alega que la Comisión de Quejas y Denuncias hizo un incorrecto análisis del promocional en su versión televisiva, ya que soslayó que en tres cuadros aparece la imagen de David Monreal Ávila, por lo que la decisión de declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas se aleja de las disposiciones aplicables, pues resulta evidente que los spots difunden el

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

mensaje implícito de que el candidato de MORENA a la gubernatura del Estado de Zacatecas es directamente responsable de los hechos antijurídicos referidos en tales promocionales.

- Aunado a lo anterior, se argumenta que la Comisión de Quejas y Denuncias realizó un análisis sesgado y parcial respecto del contexto que rodea a los promocionales, puesto que de haber tomado en consideración la situación de violencia que se vive en Zacatecas con motivo de los cárteles de narcotraficantes, se habría percatado de la evidente vinculación que los promocionales pretenden hacer de David Monreal con un grupo delincuenciales denominado "Zetas".

De lo anterior, se tiene que la **pretensión** de los recurrentes es que se revoque el acuerdo impugnado y, consecuentemente, se ordene a la responsable adoptar las medidas cautelares solicitadas por el partido político MORENA, a efecto de que se suspenda de inmediato el promocional denunciado, tanto en su versión de radio como de televisión.

Su **causa de pedir** se sustenta, en esencia, en que mediante la difusión del promocional "Zac casa" se está calumniando a David Monreal Ávila, candidato de MORENA a la gubernatura del Estado de Zacatecas, mediante la imputación de hechos y delitos falsos, lo cual lesiona los derechos de la ciudadanía de contar con información veraz, equitativa y completa, toda vez

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

que el Partido Revolucionario Institucional desinforma al electorado y a la sociedad a través de los spots denunciados.

### 4.3. Análisis de los agravios

Esta Sala Superior considera que los planteamientos de los recurrentes son **fundados** y suficientes para revocar la resolución impugnada porque se advierten elementos suficientes para concluir, de manera cautelar o preliminar, que su difusión podría resultar ajena a los principios democráticos que deben regir durante los procesos electorales, **atendiendo, tanto a la prohibición de calumniar a las personas, como al derecho a la información del electorado.**

En principio, es importante precisar que la finalidad de las medidas cautelares consiste en prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, y evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

La procedencia de las medidas cautelares depende 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, de manera que sólo basta "la apariencia fundada del derecho", que equivale a responder afirmativamente a la viabilidad jurídica

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

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.









En ese orden de ideas, se concluye 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 la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, era procedente su otorgamiento.

Lo anterior, tomando en consideración que la determinación relativa a si el contenido de los promocionales denunciados constituye calumnia, o bien, si su difusión se encuentra dentro del ámbito de la libertad de expresión, es un aspecto que corresponde resolver a la autoridad administrativa electoral en el fondo del procedimiento especial sancionador.

El contenido de los promocionales controvertidos es el siguiente:

SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

Imágenes representativas Promocional "Zac casa" identificado con el folio RV01700 (versión televisión).

|  |  |
|--|--|
|  <p>En el 2009</p>   |  <p>el ejército nacional decomisó 14 toneladas y media de marihuana</p> |
|  <p>en una propiedad de los hermanos Monreal,</p>                       |  <p>arrestando en el lugar a varios integrantes de los Zetas.</p>      |
|  <p>Con los hermanos Monreal llegó la ola de violencia a Zacatecas</p> |  <p>¿Esto es lo que quieres para nuestro estado?</p>                  |
|  <p>Tú decides.</p>  |  <p>PRI<br/>Partido Revolucionario Institucional</p>                  |

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

|  |  |
|--|--|
|  |  |
| <b>Promocional "Zac casa" identificado con el folio RA02019-16 (versión radio)</b>   |  |
| <b>Voz hombre off:</b> En el 2009, el ejército decomisó 14 toneladas y media de marihuana en una propiedad de los hermanos Monreal, arrojando en el lugar a varios integrantes de los Zetas. |  |
| <b>Voz hombre off:</b> Con los hermanos Monreal llegó la ola de violencia a Zacatecas.   |  |
| <b>Voz hombre off:</b> ¿Esto es lo que quieres para nuestro estado?  |  |
| <b>Voz hombre off:</b> Tú decides.   |  |
| <b>Voz hombre off:</b> PRI.  |  |

De los promocionales controvertidos se desprende lo siguiente:

- Se hace referencia a un hecho noticio que ocurrió en el 2009, relativo a que el ejército decomisó 14 toneladas y media de marihuana en una propiedad de los hermanos Monreal.
- Se señala que en el lugar del decomiso se arrestó a varios integrantes del grupo delictivo denominado "los zetas".
- Se indica que con los hermanos Monreal llegó la ola de violencia a Zacatecas.
- Se menciona al Partido Revolucionario Institucional.

Para atender los planteamientos de los recurrentes se considera importante destacar 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,



## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

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 prohibición normativa precisada se enmarca en lo dispuesto en los artículos 6 y 7, párrafo primero, de la Constitución General en los que se establece que 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, y que la libertad de expresión no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Dichos preceptos constitucionales consignan como derechos fundamentales, tanto a la libertad de expresión, como al derecho a la información, y se desprende como rasgo distintivo entre esos derechos, el que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que la libertad o derecho a la información atiende sustancialmente a la potestad que le asiste al individuo para tener acceso o recibir la información, lo que denota que ambos derechos son complementarios.

Uno de los objetos fundamentales que se persigue mediante la tutela de la libertad de expresión es la formación de una opinión

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

pública, indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa<sup>1</sup>.

De igual manera, en el derecho convencional se establece 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.

---

<sup>1</sup>Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P./J. 25/2007, publicada en la página 1520, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, de mayo de dos mil siete, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

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.

De lo expuesto, se desprenden algunos principios básicos sobre la de libertad de expresión:

- a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones;
- b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por cualquier medio;
- c) Toda persona tiene derecho a obtener información;
- d) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino sólo a ciertas restricciones y a responsabilidades ulteriores;

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

e) Tanto las restricciones al derecho a la libre expresión, como las responsabilidades ulteriores deben estar expresamente previstas en la ley y ser necesarias para asegurar: *i)* El respeto a los derechos y reputación de los demás, y *ii)* La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que en la formulación del debate democrático es indispensable la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información; asimismo, ha considerado que se debe permitir que por medio de la libertad de pensamiento, de expresión y de información, se cuestione e indague sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, a fin de formar lo más libremente un criterio que le permita al elector votar de manera consciente.

De esta forma, en principio, quienes 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 públicas a las que pretender acceder.

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.

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones son fundamentales para el debate durante el proceso electoral, debido a que representan una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, lo que fortalece la contienda política entre los 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<sup>2</sup>.

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los 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<sup>3</sup>.

En este contexto, resulta claro que las restricciones, deberes o limitaciones al ejercicio del derecho a la libre expresión, con su correlativa afectación al derecho de información, están previstas

---

<sup>2</sup> Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, y Ricardo Canese vs. Paraguay

<sup>3</sup> Tesis V. CLII/2014 (10<sup>o</sup>) y V. XLI/2010, cuyos rubros son: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS" 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".

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los citados instrumentos internacionales.

En ese orden de ideas, para determinar si en el marco del debate político dentro de una campaña electoral una expresión pudiera constituir, bajo la apariencia del buen derecho, calumnia a una persona, en términos de lo previsto en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, una imputación de hechos o delitos falsos o sin sustento, con un impacto en el proceso electoral, la autoridad electoral debe hacer realizar un **análisis preliminar** de todos los elementos de los promocionales, para advertir si el conjunto que conforman las palabras, el lenguaje, los signos o imágenes utilizadas, aluden a hechos o conductas que sugieren o imputan directamente la comisión de actos que impliquen la configuración de un ilícito.

Si la propaganda denunciada presenta tales elementos, continuar su difusión podría implicar que se presente a la ciudadanía imputaciones tendentes a desprestigiar a los contendientes, al tratarse de hechos que pueden incidir en la opinión de los electores y eventualmente en la emisión de un sufragio desinformado, ya que éste podría tener su origen en las referencias a hechos noticiosos distorsionados, de interés para la ciudadanía, que trascienden de forma negativa en la imagen pública de los candidatos.

El planteamiento de los recurrentes es **fundado** porque del análisis preliminar de los promocionales denunciados, efectuado a partir de la apariencia del buen derecho, permite advertir que contienen mensajes ambiguos, que pudieran buscar infundir en

## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

los electores la idea de que el candidato David Monreal Ávila estuvo involucrado en la presunta comisión de hechos ilícitos, relacionados con el tráfico de droga y que su probable vínculo con un grupo delictivo.

En efecto, se considera 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 realizar un análisis integral del mensaje que se transmite a la ciudadanía. Con ello, se pretende evitar que en la propaganda política-electoral que se difunda se manipule indebida e injustificadamente la información, y con ello 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 y estigmatizar a alguno de los contendientes y con ello generar un beneficio indebido a diversas candidaturas.

Cabe señalar que, si bien importa a la sociedad el comportamiento de los candidatos, más aún de la época en que, en su caso, hubieran desempeñado algún cargo público, como el punto referente a los problemas de la sociedad, también resulta cierto que las contiendas políticas no deben realizarse a partir de conjeturas falsas o deducciones a modo, a partir de las que se imputen directamente conductas ilícitas sin veracidad a las candidatas y candidatos, y mucho menos presentarse como

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

información veraz ante la ciudadanía, pues ello demerita el proceso democrático, en tanto que, al no tratarse de una opinión, sino de la imputación de conductas ilícitas, podría incidir confundiendo eventualmente a la ciudadanía en lugar de informarla, lo que podría incidir negativamente en el voto libre e informado que la ciudadanía debe emitir.

Además, otro aspecto a tomar en cuenta es la diferencia entre hechos y opiniones<sup>4</sup>. Lo anterior, porque la libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos; sin embargo, por su naturaleza propia, la exigencia de un canon de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones, ni cuando exista una unión inescindible entre éstas y los hechos manifestados que no permitan determinar la frontera entre ellos, lo que supone, *contrario sensu*, que tratándose de la manifestación de hechos, en principio, sí están sujetos a un canon de veracidad razonable, con lo cual se garantiza el derecho de información a los electores.

Por lo anterior, se concluye 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 no veraz a alguno de los contendientes, toda vez que ese tipo de imputaciones, se encuentran al margen del principio democrático que deben observar en sus campañas electorales, al generar un efecto estigmatizante injustificado sobre la base de información presentada de manera ambigua y confusa.

---

<sup>4</sup> Al respecto, sirve de criterio orientador lo sostenido por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-192/2010 y SUP-RAP-193/2010 acumulados.



## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

En el caso, tal como lo alegan los recurrentes, la responsable no realizó un análisis integral del contenido de los promocionales, ni de su contexto, en particular del promocional pautado para la televisión, toda vez que se habla del decomiso de marihuana y la captura de presuntos delincuentes “en una propiedad de los hermanos Monreal”, y aunque no se hace referencia expresa al nombre del candidato David Monreal Ávila, sí se presenta su imagen al hacer alusión a lo anterior, por lo que tal vinculación de imágenes y sonidos, no se trata de una mera opinión sobre el actuar del candidato, más bien parece que le atribuye implícitamente al candidato responsabilidad directa en esos hechos delictivos, a pesar de que no se advierte, *prima facie*, que ello sea sobre la base de información veraz.

Además, debe tomarse en consideración que la autoridad responsable no valoró el contexto integral de los promocionales, toda vez que, bajo un análisis preliminar de su contenido, se advierten claramente frases ambiguas de las que se puede desprender que la familia Monreal pudiera estar vinculada al narcotráfico, o bien, que de votar por el candidato con ese apellido sería equivalente a apoyar a un grupo delictivo, tema de alta sensibilidad en la opinión pública en el contexto actual, en que es un hecho notorio que existe una preocupación social y una necesidad imperiosa de que el crimen organizado incida en los procesos electorales, con lo cual se advierte que la propaganda del partido oponente podría tener un efecto estigmatizante indebido, en perjuicio del candidato recurrente y del derecho a la información del electorado.

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

Tales referencias, analizadas en el contexto del promocional, permiten advertir que en los promocionales denunciados existen elementos suficientes para concluir, de manera cautelar o preliminar, que su difusión podría resultar ajena a los principios democráticos que deben regir durante los procesos electorales, ya que presenta al electorado contenidos ambiguos que generan confusión respecto a su sentido sobre la base de información que, *prima facie*, no se advierte que sea veraz y que se relaciona con la posible participación directa o indirecta en hechos delictivos, lo que podría trastocar el modelo de comunicación política actualmente vigente, lo que hace procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

En efecto, en los promocionales se advierten elementos que podrían generar un grado de confusión alto respecto a cuál es el sentido del mensaje, puesto que no existe claridad respecto a si se le atribuyen hechos ilícitos al candidato o a su familia, o sí lo que se pretende es generar una duda respecto a la supuesta comisión de hechos ilícitos por parte del candidato David Monreal Ávila, sobre la base de información que no está relacionada, *prima facie*, con el ejercicio de funciones públicas, mismas que admiten un escrutinio más severo o riguroso y la ampliación del margen de tolerancia de las personas con proyección pública.

Lo anterior, pues no se advierte un vínculo entre el ejercicio de funciones públicas o un hecho atribuible directamente a dicho candidato o a su familia con la actividad delictiva que se refiere, sino que se limita a exponer hechos que sólo indirectamente

## SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO

aluden a la familia Monreal, como es que *“En el 2009, el ejército decomisó 14 toneladas y media de marihuana en una propiedad de los hermanos Monreal, arrestando en el lugar a varios integrantes de los Zetas”*, y la afirmación genérica de que *“Con los hermanos Monreal llegó la ola de violencia a Zacatecas.”*, sobre imágenes de personas armadas y con rostro cubierto. Siendo un hecho notorio que dicho candidato no fue consignado o procesado por hechos vinculados con esa información, ni se presentan elementos gráficos o auditivos que permitan dar un grado de veracidad mínimo o razonable a la información que se presenta al electorado en el promocional denunciado, lo que hace que, en principio, no se pueda tener al contenido del promocional como una mera opinión.

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.

### 5. EFECTOS

En atención a las consideraciones que sustentan la presente ejecutoria y atendiendo a la urgencia requerida para la resolución definitiva del presente asunto *-en razón de que actualmente se están llevando a cabo las campañas electorales en el Estado de Zacatecas, y que la jornada electoral correspondiente tendrá verificativo el próximo cinco de junio del presente año-*, esta Sala Superior considera procedente otorgar las medidas cautelares solicitadas por el partido político MORENA, y ordenar a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que proceda a realizar todos los actos necesarios para que, de manera inmediata, se suspenda la difusión del promocional

## **SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

denunciado en su versión de radio y televisión, lo cual deberá ser informado a este órgano jurisdiccional electoral dentro de las doce horas siguientes a que ello ocurra.

### **III. R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-109/2016**, al diverso **SUP-REP-105/2016**.

En consecuencia, glótese copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se **revoca** el acuerdo **ACQyD-INE-97/2016**, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

En su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**SUP-REP-105/2016 Y ACUMULADO**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**