

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

EXPEDIENTE: SUP-REP-144/2016

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: RAMIRO IGNACIO
LÓPEZ MUÑOZ

Ciudad de México, a veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de revisión al rubro identificado, en el sentido de **REVOCAR** la resolución emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SRE-PSC-89/2016**, en la que impuso amonestación a Javier Corral Jurado y al Partido Acción Nacional por incurrir en calumnia en la difusión de un promocional en televisión denominado “Duarte y Serrano”, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Proceso electoral local en Chihuahua. El uno de diciembre de dos mil quince dio inicio el proceso electoral para la renovación de los cargos de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos en dicha entidad federativa.

El período de campaña corrió del tres de abril al uno de junio de dos mil dieciséis.

2. Presentación de Queja. El veinte de mayo del año citado, el Partido Revolucionario Institucional presentó denuncia en contra de Javier Corral Jurado, entonces candidato a Gobernador del Estado de Chihuahua, y del Partido Acción Nacional que fue el instituto político que lo postuló.

El objeto de dicha denuncia fue la difusión del promocional de televisión denominado “Duarte y Serrano”, identificado con el folio RV01543-16, en la que a decir del partido político denunciante se calumniaba al Gobernador del Estado de Chihuahua César Horacio Duarte Jáquez y a Enrique Serrano Escobar, entonces candidato a gobernador postulado por el Partido Revolucionario Institucional.

3. Recepción de la denuncia. El veintiuno de mayo siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral radicó y admitió a trámite la denuncia con la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/117/2016**.

4. Medidas cautelares. El veintitrés de mayo posterior, mediante acuerdo ACQyD-INE-86/2016 la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró improcedente el otorgamiento de

las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, al considerar que de las frases señaladas no se desprende algún contenido calumnioso.

5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El denunciante recurrió la determinación que antecede. El treinta de mayo del presente año, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó resolución en el SUP-REP-101/2016, en la que confirmó la improcedencia de las medidas cautelares.

6. Trámite y resolución de la denuncia. Seguido que fue el procedimiento, el tres de junio de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE remitió las constancias a la Sala Regional Especializada, en donde se integró el expediente **SRE-PSC-89/2016**.

El quince de junio posterior, la mencionada Sala Regional emitió resolución en la que determinó la existencia de la infracción atribuida a Javier Corral Jurado y al Partido Acción Nacional, por lo que les impuso la sanción consistente en amonestación pública.

7. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El diecisiete de junio siguiente, el Partido Acción Nacional interpuso el presente en contra de la resolución que antecede.

8. Trámite y sustanciación. Recibidas las constancias, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-REP-144/2016** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite el recurso, y al no existir diligencia pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos 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 el presente medio impugnativo, de acuerdo 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 del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en el que se recurre la resolución emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, cuyo conocimiento compete de manera a esta Sala Superior.

2. PROCEDENCIA. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1, 13, párrafo 1; 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

2.1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en él se hace constar el nombre y firma del recurrente; se identifica el acto controvertido y la autoridad responsable; se narran los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que el recurrente hace valer, así como las disposiciones pretendidamente violadas.

2.2. Oportunidad. El recurso fue interpuesto de manera oportuna, toda vez que la resolución fue emitida el quince de junio de dos mil dieciséis, y el diecisiete de junio posterior, como se advierte del sello de recepción asentado en la demanda; esto es, dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 109, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de ahí que este órgano jurisdiccional estime que su presentación es oportuna.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos bajo análisis están satisfechos, pues quien interpone el recurso es Francisco Gárate Chapa, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien tiene reconocida su personería en el informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable.

2.4. Interés jurídico. Se surte en el caso, puesto que en la resolución recurrida se impuso amonestación tanto al partido político recurrente como a quien fue su candidato a gobernador en la elección del Estado de Chihuahua; de ahí que ante la imposición de dicha sanción, el recurrente cuente con interés jurídico a efecto de controvertir tal determinación.

2.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, por lo que debe tenerse por cumplido el requisito de procedencia en estudio.

Consecuentemente, al no advertirse causa de improcedencia alguna, se procede a estudiar el fondo de la controversia planteada.

3. ESTUDIO DE FONDO

Los agravios son sustancialmente **fundados** para revocar la resolución recurrida, toda vez que las expresiones que se hicieron en el promocional denunciado fueron realizadas en el ejercicio de su libertad de expresión y como parte del debate político

3.1. Pretensión y agravios.

La pretensión del recurrente es que se revoque la resolución impugnada, a fin de que se revierta la amonestación que le fue impuesta.

En los agravios se aduce medularmente, que el promocional de televisión se realizó en ejercicio de la libertad de expresión, sin que se haya realizado la imputación directa de que hubiesen realizado algún delito, sino que se hizo una crítica permisible en el debate político, al dejarse entrever que ha existido una mala administración gubernamental.









El recurrente afirma que las frases “saben que les espera la cárcel” y “lo primero que haré como gobernador es llevarlo a la justicia”, carecen de una interpretación unívoca y lineal que refieran a la comisión de actos infractores en particular, ni conllevan a la imputación falsa de hechos o delitos a quienes se critica.

3.2. Contenido del promocional denunciado.

El promocional denominado “Duarte y Serrano” con folio RV01543-16, versión televisión, es como sigue:

Promocional RV01543-16 “Duarte y Serrano”	
1	

	 <p>Duarte y Serrano son la misma cosa.</p>	 <p>"Gobernador del estado César Duarte"</p>
2	 <p>"Tener una visión de estado muy clara,</p>	 <p>poseer una vocación democrática</p>
4	 <p>principios morales muy sólidos,</p>	 <p>ser un hombre cabal,</p>

5	 <p>honesto y transparente".</p>	 <p>Saben que les espera la cárcel.</p>												
6	 <p>Lo primero que haré como gobernador es llevarlos a la justicia.</p>	<p>¿Si hoy fueran las elecciones para Gobernador de Chihuahua, por quién votaría?</p>  <table border="1"><thead><tr><th>Candidate</th><th>Percentage</th></tr></thead><tbody><tr><td>Javier Corral</td><td>36%</td></tr><tr><td>Enrique Serrano</td><td>33%</td></tr><tr><td>Chacho Barraza</td><td>9%</td></tr><tr><td>Otros</td><td>8%</td></tr><tr><td>No contestó</td><td>14%</td></tr></tbody></table> <p>Saben que van perdiendo.</p>	Candidate	Percentage	Javier Corral	36%	Enrique Serrano	33%	Chacho Barraza	9%	Otros	8%	No contestó	14%
Candidate	Percentage													
Javier Corral	36%													
Enrique Serrano	33%													
Chacho Barraza	9%													
Otros	8%													
No contestó	14%													
7	 <p>Por eso mienten y hacen guerra sucia.</p>	 <p>el cambio ya nadie lo para.</p>												
8	 <p>¿cuando! CORRAL GOBERNADO</p>													

AUDIO DEL PROMOCIONAL “Duarte y Serrano”

Voz en off: Duarte y Serrano son la misma cosa.

Enrique Serrano: Gobernador del estado César Duarte, tener una visión de estado muy clara, poseer una vocación democrática y republicana, principios morales muy sólidos, ser un hombre cabal, honesto y transparente.

Voz en off: Saben que les espera la cárcel.

Javier Corral: Lo primero que haré como gobernador es llevarlos a la justicia.

Voz en off: Saben que van perdiendo. Por eso mienten y hacen guerra sucia. Chihuahua ya despertó, el cambio ya nadie lo para.

Voz en off 2: Corral, Gobernador, PAN.

El contenido del promocional no está controvertido, sino que la cuestión por dilucidar es su calificación jurídica, razón por la cual se tiene por acreditado en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3.3. Consideraciones de esta Sala Superior

Del análisis del contexto integral del promocional denunciados, materia de los presentes recursos, esta Sala Superior determina que los mensajes en él contenidos, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, dicha crítica se encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones y candidatos, teniendo en

cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas.

A). Principios generales en los que se sustenta la presente resolución

Propaganda calumniosa

El Poder Revisor de la Constitución reformó el artículo 41, fracción II, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución General, mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, para eliminar la prohibición de propaganda denigratoria de las instituciones y partidos políticos (producto de la reforma constitucional de noviembre de 2007).¹

Así, a partir de la mencionada reforma constitucional de 2014, el artículo 41, fracción III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Federal sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, pero no así a las instituciones y los partidos políticos de expresiones que las puedan denigrar.

Por su parte, el artículo 6º constitucional prevé como únicas limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión las siguientes:

¹ La inclusión de la prohibición de propaganda denigratoria en la Constitución se debió a la experiencia de las campañas electorales de 2006, particularmente las relativas a la elección presidencial, en que tuvo verificativo una intensa campaña mediática.

—Los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros;

—Que se provoque algún delito, o

—Se perturbe el orden público.

El derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la *dignidad humana*.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, el Tribunal Electoral ha procurado maximizar el derecho humano a la libertad de expresión en el debate político y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a ese derecho, para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, máxime la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Así, por ejemplo, la Sala Superior ha sustentado el criterio² conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido. En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se

² Por ejemplo, en el recurso de apelación SUP-RAP-323/2012.

actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Sobre esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Lo anterior se expresa en la tesis de Jurisprudencia 11/2008, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.³

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y

³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Compilación 1997-2012 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen I, TEPJF, México, 2012, pp. 397-398.

de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

Por principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Unión, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público. Al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la

Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴ han enfatizado acerca de la necesidad de garantizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.⁵

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁶.

⁴ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

⁵ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/36.pdf> consultada el 30 de junio de 2016.

⁶ Jurisprudencial P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"

En su dimensión individual: *(i)* asegura a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía, es decir, para su autoexpresión y desarrollo individual; y *(ii)* se erige como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado.

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

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

Por otra parte, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos o

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

Es por ello que quienes tienen la calidad de servidoras o servidores públicos, están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública –en algunos casos dura y vehemente–, pues ello es un corolario del deber social que implican las funciones que les son inherentes.

Según el *sistema dual de protección*, los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna. Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad o cualidades intrínsecas del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realiza. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor o a la vida privada, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque deberá estar relacionada con aquellos asuntos que sean de interés público⁷.

⁷ Jurisprudencial 1a./J. 38/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 538, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA".

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

Una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente precisado es la prohibición de calumniar a las personas. El artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que: **“Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”**.

El precepto legal transcrito da contenido al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a: **(i)** la imputación de hechos falsos o delitos, y **(ii)** con impacto en un proceso electoral.

De igual forma, esta Sala Superior ha reconocido que cuando se desarrollan procesos electorales el debate político adquiere su manifestación más amplia y, en ese sentido, los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.

Adicionalmente a lo anterior, es preciso tener en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver al resolver la acción de inconstitucionalidad **64/2015** y sus acumuladas **65/2015**, **66/2015**, **68/2015** y **70/2015** (legislación del Estado de Sinaloa),⁸ avanzó un criterio que abona lo que se debe entender por “calumnia” , de conformidad con el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Ley Fundamental.

En efecto, como se señaló párrafos atrás, la Constitución protege a las personas para que, so pretexto del discurso político, no se cometan calumnias en su contra. Al respecto, el artículo 41, fracción III, Apartado C, establece lo siguiente:

“Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.”

En este sentido, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el término calumnia se refiere en su uso cotidiano, según la definición del Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española, en su Vigésima Segunda Edición⁹, refiere en su primera acepción que es una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño; y en su segunda locución, que **es la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad.**

⁸ En sesión pública de 15 de octubre de 2015.

⁹ Calumnia.

(Del lat. calumniā).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

A partir de lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera —con motivo del análisis de la validez de la disposición local impugnada en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad— que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falsa** (elemento que deriva del estándar de malicia efectiva), interpretación que, según el Tribunal Pleno, debe hacerse del término “calumnia” para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

B. Aplicación de los principios y normas anteriores al caso concreto.

La Sala Regional Especializada determinó que el promocional denunciado contiene expresiones, frases e imágenes que calumnian a Enrique Serrano Escobar, entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador del Estado de Chihuahua y a César Horacio Duarte Jáquez, actual titular del poder ejecutivo en dicha entidad federativa, al atribuirles conductas delictuosas falsas, por lo que su contenido no se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.

Al efecto, la autoridad responsable invocó y aplicó el artículo 41 de la Constitución Federal; específicamente la prohibición de los partidos a difundir propaganda calumniosa.

De igual forma, aplicó al caso la definición de “calumnia” contenida en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. También, se refirió a la obligación establecida en el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, consistente en abstenerse de cualquier expresión, en su propaganda político o electoral, que calumnie a las personas.

Acorde con lo anterior, el tribunal responsable calificó la falta como graves ordinarias e individualizó la sanción, invocando y aplicando, en lo que interesa, lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que enumera el catálogo de posibles sanciones a los candidatos a puestos de elección popular y concluyó que debía imponerse **amonestación pública** al Partido Acción Nacional y a su entonces candidato a la gubernatura del Estado de Chihuahua Javier Corral Jurado, por la difusión del promocional televisivo.

En el caso, la Sala Regional Especializada consideró responsable a Javier Corral Jurado, dada su participación en el referido promocional.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que lo alegado por el partido político recurrente es sustancialmente **fundado**, pues las expresiones contenidas en el promocional, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, lo cierto es que se

encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones y candidatos, teniendo en cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas.

Esto es así, pues en principio es de apuntarse que tal como lo afirma el recurrente, en el contenido del promocional se observa que no se realiza la imputación directa de delito alguno a Enrique Serrano Escobar, entonces candidato a Gobernador de dicha entidad federativa postulado por el Partido Revolucionario Institucional, ni al gobernador de dicha entidad federativa César Horacio Duarte Jáquez; ya que no se advierte alguna expresión que refiera a la comisión de un delito en particular o en general.

Inclusive, en la sentencia recurrida se advierte esta situación¹⁰, ya que en ella se expresa que *“aun cuando no se indique un delito en específico, el hecho de existir una imputación implícita de hechos delictuosos atribuibles al otrora candidato y servidor público referidos, que los haría sujetos de merecimiento de cárcel y de ser llevados a la justicia, esto es, de ser procesados y encarcelados, actualiza la calumnia”*.

Entonces, es evidente que la Sala responsable observó que no se hacía alguna imputación directa de un delito específico, sino

¹⁰ Página 23, párrafos segundo y tercero de la resolución recurrida.

que en su concepto se generaba una imputación implícita de acuerdo con las expresiones contenidas. De ahí que se estime que asiste razón al recurrente respecto a la ausencia de la imputación directa de un delito.

Ahora, cierto es que en el promocional en efecto se advierten expresiones que resultan críticas, tales como *“saben que les espera la cárcel”* y *“lo primero que haré como gobernador es llevarlos a la justicia”*.

Empero, al margen de que se reitera que no se realiza la imputación de un delito específico, lo cierto es que analizadas tales expresiones en el contexto integral en que se insertan, no constituye propaganda política o electoral **calumniosa**, tomando en cuenta, entre otros elementos discursivos los siguientes: *(i)* el tipo de mensaje (político-electoral); *(ii)* los destinatarios, destacadamente son un servidor público y un candidato; *(iii)* el debate planteado, por las temáticas de interés general que se abordan, tales como la rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno, y *(iv)* el tiempo en que se difundió (proceso electoral).

En relación con la expresión ***“les espera la cárcel”***, este órgano jurisdiccional federal estima que, si bien es una expresión que puede tener una significación o connotación penal, también tienen un uso coloquial que denota castigo o repudio, en el entorno integral de una fuerte crítica política o electoral, razón por la cual tampoco califica como una expresión calumniosa.

Al respecto, debe subrayarse la necesidad y pertinencia de realizar un estudio del contexto integral del promocional en estudio, ya que constituye un elemento decisivo para la calificación de los dichos como calumnia, con la aclaración de que es una clase de argumentos que se ha utilizado por otros Tribunales Constitucionales, concretamente por el Tribunal Constitucional Federal alemán en el denominado *Caso Titanic*, de acuerdo con la reconstrucción realizada por la doctrina científica.¹¹

Así, pues, un análisis integral del contexto del promocional muestra que el mensaje es propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político.

Lo anterior es así, por lo siguiente.

Como se indicó, es preciso maximizar el derecho humano a la libertad de expresión en el ámbito político-electoral, particularmente cuando las promociones objeto de escrutinio involucran una crítica, así sea fuerte, molesta o chocante, a los servidores públicos que han estado en el ejercicio del poder público, como ocurre en el presente caso.

Lo anterior, pues las expresiones contenidas en el promocional denunciado hacen patente un propósito de crítica política en torno a la supuesta falta de visión de estado, vocación democrática y republicana, principios morales, cabalidad,

¹¹ Alexy, Robert, *Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales*, tr. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios-Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, 2004, p. 54.

honestidad y transparencia de los servidores públicos estatales; circunstancia que, a pesar de constituir una crítica fuerte y vigorosa, 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 debatible en el contexto del proceso electoral en el Estado de Chihuahua y que, sin duda, pudo haber aportado elementos a un ejercicio de un voto más informado y razonado por parte del electorado en la pasada jornada comicial.

De esta manera, se estima que es consustancial al debate democrático que se permita la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos, los servidores públicos y los 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, sin asumir posiciones paternalistas injustificadas.

En esa línea, el debate planteado 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 someter a intenso escrutinio público las propuestas, postulados ideológicos y trayectoria o gestión pública de los servidores o candidatos opositores.

Dicha conclusión encuentra sustento jurídico en el marco constitucional e internacional relacionado con el derecho a 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.

De igual forma, cobra aplicación el criterio según el cual expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección, de conformidad con la tesis 1a. CLII/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.

Lo anterior, es también compatible 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.¹²

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

¹² 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

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.

La propaganda electoral debe propiciar el debate público informado en torno a temas de interés general, por lo que el eje fundamental para distinguir cuando se trata de calumnia y cuando se propicia dicho debate, está relacionado con el análisis contextual del contenido de los promocionales o de la propaganda, a fin de identificar si se está ante una calumnia o ante un señalamiento que, por más incómodo, inquietante o molesto que resulte, entraña si bien una crítica severa, no menos pertinente y legítima, a un actuar gubernamental o al ejercicio indebido de funciones públicas.

Al respecto, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción considera, en su artículo primero, como una finalidad legítima de los Estados promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. En particular, su artículo 13 destaca la importancia de dar participación de la sociedad en la prevención y lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.

Ello implica adoptar, entre otras medidas, aumentar la transparencia, garantizar el acceso eficaz del público a la

información y respetar, 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. La Convención Interamericana contra la Corrupción también establece el deber de promover la participación social para erradicar la corrupción, así como el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

Acorde con todo lo expuesto, es de considerarse que opuestamente a lo considerado por la Sala Regional Especializada, en el promocional objeto de la presente controversia no se produce la imputación implícita de delitos falsos o hechos delictuosos, y menos aún se realiza la imputación directa.

De esa manera, al no haberse actualizado en el caso concreto, el supuesto consistente en difundir propaganda calumniosa, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida.

4. EFECTOS. Al haber resultado **fundados** los agravios expuestos por el partido político recurrente, de conformidad con lo previsto 47, párrafo 1, en relación con el 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ha lugar a **revocar** la resolución de quince de junio de dos mil dieciséis, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al

resolver el expediente identificado con la clave **SRE-PSC-89/2016**.

En consecuencia, **se deja sin efectos** la amonestación pública impuesta al Partido Acción Nacional y a Javier Corral Jurado.

III. R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, en los términos precisados en el Considerando 4 de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Magistrado Flavio Galván Rivera vota a favor del resolutivo sin compartir las consideraciones; con la ausencia de los Magistrados Pedro Esteban Penagos López y Salvador Olimpo Nava Gomar, este último ponente en el presente asunto por lo que lo hace suyo el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ