

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-74/2016 Y SUS  
ACUMULADOS SUP-REP-75/2016 Y  
SUP-REP-76/2016

**RECURRENTE:** JOSÉ ANTONIO GALI  
FAYAD Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIOS:** HÉCTOR DANIEL  
GARCÍA FIGUEROA, MARCELA ELENA  
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ Y DANIEL  
JUAN GARCÍA HERNÁNDEZ.

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

**VISTOS**, para resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos por José Antonio Gali Fayad y el Partido Acción Nacional, contra el acuerdo **ACQyD-INE-58/2016** del nueve de mayo de dos mil dieciséis, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que decretó improcedentes las medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PAN/CG/76/2016** y sus acumulados; y

**RESULTANDOS:**

**PRIMERO. Antecedentes:** De los hechos narrados por los recurrentes en sus demandas, y de las constancias que obran en los expedientes se advierte lo siguiente:

**a. Inicio del proceso electoral en el Estado de Puebla.** El veintitrés de noviembre de dos mil quince, el Instituto Electoral del Estado de Puebla, declaró el inicio del proceso electoral en esa Entidad Federativa para la elección del Gobernador.

**b. Acuerdo CG/AC-004/16.** El trece de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Puebla, emitió el acuerdo identificado con la clave **CG/AC-004/16**, a través del cual aprobó el cronograma de actividades a realizar en materia de radio y televisión de los partidos políticos y candidatos independientes para el periodo de acceso conjunto a precampañas, intercampañas y campañas electorales, para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016.

**c. Acuerdo CG/AC-005/16.** En esa propia fecha, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, dictó el acuerdo **CG/AC-005/16**, por el cual aprobó el proyecto de propuesta de pautado para el periodo de acceso conjunto de precampaña, intercampaña y campaña electoral local de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes a radio y televisión para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016.

**d. Primera denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, Francisco Garate Chapa, representante propietario del Partido Acción Nacional acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dos denuncias contra el Partido de la Revolución Democrática y

Roxana Luna Porquillo, su candidata a Gobernadora en el Estado de Puebla, por la presunta difusión calumniosa en radio y televisión de los promocionales identificados con las claves **RV01203-16** [Corrupción Roxana Luna], **RA01378-16** [Corrupción Roxana Luna radio], **RV01204-16** [Médico en tu casa] y **RA01376-16** [Médico en tu casa radio], y solicitó además, adoptar medidas cautelares.

**e. Recepción y radicación de la denuncia.** El cinco de mayo de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral registró el expediente del procedimiento especial sancionador con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/76/2016**; reservándose la admisión y adopción de las medidas cautelares solicitadas.

**f. Improcedencia de las medias cautelares.** El seis de mayo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares en razón de que los promocionales aún no se transmitían, debido a que ello ocurriría hasta el ocho siguiente.

**g. Segunda denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El siete de mayo de dos mil dieciséis, Francisco Garate Chapa, representante propietario del Partido Acción Nacional acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó nuevamente dos quejas en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto, en contra el Partido de la Revolución Democrática y Roxana Luna Porquillo, candidata a Gobernadora en el Estado de Puebla por ese instituto político, por la presunta difusión calumniosa en radio y televisión de los mismos promocionales, y también solicitó adoptar medidas cautelares.

**h. Recepción y radicación de la denuncia.** El siete de mayo de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral registró el expediente del procedimiento especial sancionador con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/81/2016** ordenándose su acumulación al procedimiento **UT/SCG/PE/PAN/CG/76**, reservándose la admisión y adopción de las medidas cautelares solicitadas.

**i. Tercera denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El siete de mayo de dos mil dieciséis, Óscar Pérez Córdoba Amador, representante suplente del Partido Acción Nacional acreditado ante el Consejo Local del Instituto Electoral del Estado de Puebla, presentó queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en contra del Partido de la Revolución Democrática y Roxana Luna Porquillo, candidata a Gobernadora en esa entidad federativa por ese instituto político, por la presunta difusión calumniosa en televisión del promocional identificado con la clave **RV01204-16** [Médico en tu casa], y solicitó la adopción de medidas cautelares.

**j. Recepción y radicación de la denuncia.** En esa propia fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral registró el expediente del procedimiento especial sancionador con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/82/2016**; ordenó su acumulación a los procedimientos **UT/SCG/PE/PAN/CG/76/2016**, y **UT/SCG/PE/PAN/CG/81/2016**, reservándose la admisión y adopción de las medidas cautelares solicitadas.

**k. Cuarta denuncia.** El siete de mayo de dos mil dieciséis, José Antonio Gali Fayad, candidato a Gobernador del Estado de Puebla por el Partido Acción Nacional, presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, denuncia

en contra del Partido de la Revolución Democrática y Roxana Luna Porquillo, candidata a Gobernadora en esa entidad federativa por ese instituto político, por la presunta difusión en televisión del promocional de contenido calumnioso identificado con la clave **RV01203-16** [Corrupción Roxana Luna], y solicitó la adopción de medidas cautelares.

**I. Recepción y radicación de la denuncia.** En esa propia fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral registró el expediente del procedimiento especial sancionador con la clave **UT/SCG/PE/JAGF/CG/83/2016** ordenándose su acumulación a los procedimientos **UT/SCG/PE/PAN/CG/76/2016**.

**m. Improcedencia de medidas cautelares (Acuerdo impugnado).** El nueve de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-58/2016**, a través del cual desestimó las medidas cautelares, al tenor de lo siguiente:

[...]

#### **ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Acción Nacional y José Antonio Gali Fayad, respecto de la suspensión o cancelación de los promocionales de radio y televisión con folios RV1203-16 [Corrupción Roxana Luna]; RA01378-16 [Corrupción Roxana Luna Radio]; RV01204-16 [Médico en tu casa], y RA01376-16 [Médico en tu casa radio], pautados por el Partido de la Revolución Democrática, como parte de sus prerrogativas de acceso de radio y televisión, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando QUINTO.

[...]"

**SEGUNDO. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.**

**a. Demanda.** Mediante escritos presentados el diez y once de mayo de dos mil dieciséis, José Antonio Gali Fayad por propio derecho y como candidato a Gobernador del Estado de Puebla postulado por la coalición “*Seguimos Avanzando*” conformada por los institutos políticos Acción Nacional, Partido del Trabajo, Nueva Alianza, Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración, así como el Partido Acción Nacional a través de Francisco Gárate Chapa representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y Óscar Pérez Córdoba Amador representante suplente de ese ente político ante el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad federativa en mención, respectivamente, interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir el acuerdo precisado en el párrafo anterior.

**b. Remisión de los expedientes.** Con posterioridad, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió los expedientes integrados con motivo de los aludidos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**c. Turno de expedientes.** Mediante los proveídos correspondientes, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral acordó integrar los expedientes **SUP-REP-74/2016, SUP-REP-75/2016 y SUP-REP-76/2016** y, turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; los acuerdos de mérito fueron cumplimentados mediante los oficios correspondientes suscritos por la Secretaria General de Acuerdos de la propia Sala Superior.

**d. Acuerdos de radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los

autos en estado de dictar sentencia, la que se emite al tenor de los siguientes.

**CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios impugnativos que se resuelven, 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 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, a través de los cuales se impugna un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la adopción de medidas cautelares.

**SEGUNDO. Acumulación.** De la lectura integral de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan el acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-58/2016**, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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 de los expedientes **SUP-REP-75/2016** y **SUP-REP-76/2016** al diverso **SUP-REP-74/2016**, 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 de los expedientes acumulados.

**TERCERO. 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, en los términos siguientes:

**a. Forma.** Los recursos se interpusieron por escrito ante la autoridad responsable; en los que se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente y de los representantes del Partido Acción Nacional; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; refieren los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

**b. Oportunidad.** Los recursos se interpusieron de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado a los recurrentes a las diecisiete horas con dieciocho minutos del nueve de mayo anterior, y las demandas se presentaron: **SUP-REP-74/2016** notificado a las diecinueve horas con cincuenta minutos del nueve de mayo de dos mil dieciséis y la presentación de la demanda a las diecisiete horas con veinticuatro minutos del diez de mayo siguiente; **SUP-REP-75/2016** notificado a las diecisiete horas con dieciocho minutos del nueve de mayo de dos mil dieciséis y la presentación de la demanda ocurrió a las trece horas con cuatro minutos del once de mayo de dos mil dieciséis; y el **SUP-REP-76/2016** notificado a las



diecisiete horas con dieciocho minutos del nueve de mayo de dos mil dieciséis, cuya demanda se presentó a las quince horas con veintiséis minutos del once de mayo de dos mil dieciséis, de modo que los tres recursos se interpusieron dentro de las cuarenta y ocho horas establecidas en la ley para tal efecto.

**c. Legitimación y personería.** Los requisitos en comento se satisfacen, dado que el **SUP-REP-74/2016** se interpuso por José Antonio Gali Fayad candidato a Gobernador del Estado de Puebla postulado por la coalición "*Seguimos Avanzando*" conformada por los institutos políticos Acción Nacional, Partido del Trabajo, Nueva Alianza, Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración, por propio derecho; y los **SUP-REP-75/2016 y SUP-REP-76/2016** por Francisco Garate Chapa, representante propietario del Partido Acción Nacional acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y Óscar Pérez Córdoba Amador, representante suplente del Partido Acción Nacional acreditado ante el Consejo Local del Instituto Electoral del Estado de Puebla, respectivamente, de ahí que el instituto político esté legitimado y sus representantes cuenten con personería sólo el primero, porque en el caso la responsable le reconoce tal carácter, mientras que el segundo presentó la queja **UT/SCG/PE/PAN/CG/82/2016**.

**d. Interés jurídico.** Se surte el interés jurídico, porque los recurrentes aducen que la resolución combatida transgrede su esfera jurídica al dictarse a apartada de la legalidad.

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

**CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares y marco normativo.**

Previo al examen de los conceptos de agravio, resulta necesario 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.

Asimismo, para efectos de dilucidar si asiste razón a la 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.

**SUP-REP-74/2016  
Y ACUMULADOS**

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.<sup>1</sup>

De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste la libertad de expresión al señalar que constituye uno de los pilares esenciales de 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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 85, párrafo 70.

<sup>2</sup> 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.

Así, quienes tienen la calidad de servidores públicos están sujetos a un margen mayor de apertura al escrutinio, la crítica y a la opinión pública, -en algunos casos dura y vehemente- en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes.

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

Así, la confección de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, integradora de nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituyera bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.<sup>3</sup>

El Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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**

---

<sup>3</sup> *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 88.

**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.**<sup>4</sup>

Asimismo, ambos tribunales han estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información, relacionados con funcionarios públicos o con candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, gozan de mayor grado de protección, en tanto que por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas.

---

<sup>4</sup> 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 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, la libertad de expresión en el debate político constituye el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los ciudadanos estén informados.

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

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

Como ya se señaló, una de las 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.

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

**QUINTO. Síntesis de las consideraciones del acuerdo reclamado.**

En el acuerdo **ACQyD-INE-58/2016** dictado el nueve de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, medularmente sostuvo lo siguiente:

- Se tiene por acreditada la existencia de los promocionales **RV01203-16** [Corrupción Roxana Luna], **RV01378-16** [Corrupción Roxana Luna radio], **RV01204-16** [Medico en tu Casa] y **RA01376-16** [Medico en tu Casa Radio], ya que fueron pautados por el Partido de la Revolución Democrática, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para el proceso electoral que se desarrolla en Puebla, cuya vigencia inició el ocho de mayo de dos mil dieciséis, sin preciarse fecha específica de la conclusión de su difusión.

- Analizado el material denunciado de los promocionales **RV01203-16** [Corrupción Roxana Luna] y **RV01378-16** [Corrupción Roxana Luna radio] se arriba a la conclusión de que la petición de la medida cautelar resultaba improcedente.

- Bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales contienen expresiones que implican juicios valorativos en torno al tema del patrimonio de personas que han ocupado cargos públicos.

- Examinados los spots en su integridad no se advierte que rebasen los límites previstos constitucionalmente a la libertad de expresión, al tratarse de manifestación de opiniones de quien emitió el mensaje respecto de un tópico de interés general, lo que adquiere relevancia en el marco del proceso electoral actual en Puebla, ya que proporciona elementos para los electores que podrían servir para el ejercicio del voto en forma razonada.

- Ni las expresiones ni las imágenes del promocional constituyen la imputación de hechos o delitos falsos en contra de José Antonio Galí Fayad o del Partido Acción Nacional, derivado de que el candidato se encuentra sujeto al escrutinio público, al haber formado parte de la administración pública estatal, por lo que se encuentra en una situación en la que debe tolerar las críticas de los demás miembros de la sociedad, dado su carácter de figura pública.

- Las imágenes que muestran los espacios interiores de lo que se afirma corresponde a la casa habitación del candidato, se encuentran relacionadas con las pertenencias de una persona pública, y dan sustento al mensaje que se pretende emitir con el promocional, esto es la forma en que se aduce se incrementó la fortuna del candidato denunciado.

- No existen constancias en autos que evidencien que las imágenes que aparecen en el promocional televisivo se hayan adquiridos fuera de la legalidad, máxime que podían encontrarse en diversas direcciones electrónicas.

- En lo atinente a que en el promocional denunciado se indica que el inmueble que muestra, tiene un costo por la cifra ahí señalada, es resultado de una apreciación subjetiva de quien emite el mensaje; por ende, la responsable sostuvo no se contaba con elementos para establecer algún vínculo entre el bien inmueble y aquél que se aprecia en la documental, por no conocer su ubicación física.

- En el mismo sentido, la Comisión responsable estimó que respecto a las frases utilizadas en el promocional denunciado "*funcionarios se hagan millonarios con nuestro dinero*", "*el candidato del Partido Acción Nacional*" y "*ayúdame a barrer la corrupción*", se dejaban de apreciar expresiones calumniosas o hechos falsos en contra del candidato del Partido Acción Nacional a la Gobernatura de Puebla, ni del propio instituto político.

- Ello porque si bien se presentan una serie de comentarios que pudieran considerarse críticos, respecto del candidato a gobernador por el Estado de Puebla postulado por el Partido Acción Nacional, estos se encuentran relacionados con temas del debate público electoral y en sí mismas no constituyen la imputación de un delito o hecho falso, al referirse a la confrontación que mantienen los partidos políticos en el desarrollo del proceso electoral en Puebla.

- Por otra parte, en lo concerniente a los promocionales **RV01204-16** [Médico en tu casa] y **RA01376-16** [Médico en tu casa Radio], la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares porque en un estudio preliminar, consideró que se encontraba amparado en la libertad de expresión, al no imputarse hechos o delitos falsos en contra del Gobierno del Estado de Puebla, ni en contra del Partido Acción Nacional, al constituir una opinión sobre cómo y

sobre qué se ha ocupado ese gobierno, de ahí que no se advertía utilización de términos calumniosos.

- Además, dejó de advertir la utilización de expresiones calumniosas en contra del Estado de Puebla y el Partido Acción Nacional, ya que si bien se presentan una serie de comentarios que podrían considerarse negativos, éstas las estimó una crítica propia del debate público, al referir a la confrontación que mantienen los partidos políticos.

- Respecto del argumento de que en los promocionales denunciados se utilizó información falsa que no correspondían con las fechas de los periódicos "*Reforma*", "*Síntesis*" y "*El Sol de Puebla*", estimó que, con independencia de ello, las frases ahí contenidas no configuraban calumnia ya que dejó de advertir la imputación de hechos o delitos falsos, porque constituían solamente la opinión de quien emitía el mensaje respecto de los problemas que actualmente se vive en el Estado de Puebla, de ahí que la responsable estimara que se debe privilegiar el derecho de expresión de opiniones, así como la información a los ciudadanos.

- Finalmente, desestimó el argumento respecto a que los promocionales denunciados se distribuían en redes sociales ya que los quejosos omitieron señalar en cuáles de ellos se difundió el material denunciado.

**SEXTO. Expresión de agravios.** Para combatir las consideraciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los recurrentes hacen valer, en esencia, los siguientes conceptos de violación.

**SUP-REP-74/2016** -Expone José Antonio Gali Fayad, que el acuerdo impugnado no se ajusta a la legalidad al no ser exhaustivo y congruente porque se difunde propaganda calumniosa en su contra a través de frases,



imágenes y propuestas que rebasan la libertad de expresión al tener por finalidad descalificarlo y desacreditarlo con imputaciones de hechos falsos o delitos (corrupción) afectando con ello su imagen.

- Expresó que la responsable otorgó efectos jurídicos a una prueba ilícita obtenida con vulneración de sus derechos fundamentales, lo que resulta violatorio por la utilización de la fuente de la que emana la libertad de expresión, ya que el interior de su domicilio no se puede difundir, derivado de la publicación del Diario Reforma.

- Estima que la resolución impugnada da por sentado que obtuvo ilícitamente un incremento en su fortuna personal frente a las necesidades de la población al concluir que se trata de corrupción de ahí que haya dejado de analizar todos los elementos de prueba para conceder las medidas cautelares.

**SUP-REP-75/2016** -El instituto político recurrente argumenta que la responsable realizó indebida valoración del material probatorio, porque a su decir este acredita la calumnia lo que daña su imagen y la de su candidato.

- Que la frase del *spot* **RV01203-16** el candidato del PAN incrementó su fortuna... de 19 millones a 77 millones de pesos en 4 años y tiene una casa que vale 70 millones. ¡Los azules de Puebla también tienen su Casa Blanca!, constituyen afirmaciones de hechos no protegidos constitucionalmente ya que descalifican a su candidato a la gubernatura de esa entidad federativa.

- Señala que si bien el promocional **RV01204-16** informa acerca de una noticia, el partido denunciado sin aportar documentos concretos que la acrediten con certeza, utiliza diarios con imágenes alteradas para denostar a un contendiente electoral y conseguir votos en su favor, de ahí que incurra en

imputación de delitos falsos, y atenta contra el derecho de la ciudadanía de recibir información veraz.

- Se agravia también de que el calificativo sobre su candidato, así como a sus militantes sobre un delito como lo es el de enriquecimiento ilícito o actos de corrupción, pretende dar a entender que incurrieron en ellos, los que es calumnioso al atribuirseles hechos o delitos falsos o no probados.

**SUP-REP-76/2016** -El instituto político recurrente argumenta que los promocionales rebasan los límites de la libertad de expresión derivado de que los diarios utilizados en ellos se manipularon para engañar al electorado aún cuando son falsos, los toma como verdades y los utiliza para denostar a su candidato y aprovechar su difusión.

- También señala que la Comisión de Quejas y Denuncias de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral otorgó efectos jurídicos a una prueba ilícita obtenida con vulneración del derecho fundamental de su candidato, lo que resulta violatorio por la utilización de la fuente de la que emana la libertad de expresión, porque el interior del domicilio de aquél, no puede difundirse, derivado de la publicación en periódicos.

**SÉPTIMO. Estudio de Fondo.** Realizadas las precisiones que anteceden, enseguida 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 de la denunciante 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 de los recurrentes consiste en que la Sala Superior revoque el acuerdo **ACQyD-INE-58/2016** del nueve de mayo de dos mil dieciséis, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que decretó improcedentes las medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PAN/CG/76/2016** y sus acumulados, por considerar que se aparta del orden jurídico nacional.

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.

Como se expuso, la responsable desestimó la solicitud de las medidas cautelares respecto de los mensajes difundidos en radio y televisión de los promocionales identificados con las claves **RV01203-16** [Corrupción Roxana Luna], **RA01378-16** [Corrupción Roxana Luna radio], **RV01204-16** [Médico en tu casa] y **RA01376-16** [Médico en tu casa radio], porque del análisis de su contenido los consideró ajustados a los límites permitidos de la libertad de expresión.

Antes de dar respuesta a los motivos de inconformidad de los recurrentes, se torna necesario precisar la materia de los recursos, esto es, detallar los cuatro promocionales denunciados, dos en televisión y dos de radio, que a decir de los recurrentes rebasan los límites de la libertad de expresión, de los cuales se advierten las imágenes y frases que se describen enseguida:

**SUP-REP-74/2016  
Y ACUMULADOS**

PROMOCIONAL TELEVISIÓN [Corrupción Roxana] RV01203-16	
IMÁGENES	AUDIO
	<p><b>Voz hombre en off:</b> <i>No podemos permitir que de la noche a la mañana... funcionarios se hagan millonarios con nuestro dinero.</i></p> <p><i>El candidato del PAN incrementó su fortuna... de 19 millones a 77 millones de pesos en 4 años... ¡Los azules de Puebla también tienen su Casa Blanca!</i></p> <p><i>Mientras, no hay empleos, el campo está abandonado... y la inseguridad crece.</i></p> <p><b>Voz Roxana Luna en off:</b> <i>¡Vamos! ¡Ayúdame a barrer la corrupción!, ¡Ahora sí! Un gobierno para todos.</i></p> <p><b>Al final se escucha una voz hombre en off:</b> <i>Roxana Luna, vota PRD.</i></p>

PROMOCIONAL RADIO [Corrupción Roxana] RV01378-16
AUDIO
<p><b>Voz hombre en off:</b> <i>No podemos permitir que de la noche a la mañana... funcionarios se hagan millonarios con nuestro dinero.</i></p> <p><i>El candidato del PAN incrementó su fortuna... de 19 millones a 77 millones de pesos en 4 años... ¡Los azules de Puebla también tienen su Casa Blanca!</i></p> <p><i>Mientras, no hay empleos, el campo está abandonado... y la inseguridad crece.</i></p> <p><b>Voz Roxana Luna en off:</b> <i>¡Vamos! ¡Ayúdame a barrer la corrupción!, ¡Ahora sí! Un gobierno para todos.</i></p> <p><b>Al final se escucha una voz hombre en off:</b> <i>Roxana Luna, vota PRD.</i></p> <p>!</p>

PROMOCIONAL TELEVISIÓN [Médico en tu casa] RV01204-16	
IMÁGENES	AUDIO
	<p>Voz Roxana Luna en off: En Puebla la gente muere... por falta de personal médico.</p> <p>Somos el primer lugar en muerte infantil... y el tercero en diabetes.</p> <p>Pero si hay una rueda de la fortuna de ... 400 millones de pesos.</p> <p>Esto no es avanzar.</p> <p>Como gobernadora voy a implementar... el programa médico en tu casa para garantizar el derecho a la salud.</p> <p>Ahora sí, un gobierno para todos.</p> <p>Al final se escucha una voz hombre en off: Roxana Luna, vota PRD.</p>

PROMOCIONAL RADIO [Médico en tu casa] RV01376-16
AUDIO
<p><b>Voz Roxana Luna en off:</b> En Puebla la gente muere... por falta de personal médico.</p> <p>Somos el primer lugar en muerte infantil... y el tercero en diabetes.</p> <p>Pero si hay una rueda de la fortuna de ... 400 millones de pesos.</p> <p>Esto no es avanzar.</p> <p>Como gobernadora voy a implementar... el programa médico en tu casa para garantizar el derecho a la salud.</p> <p>Ahora sí, un gobierno para todos.</p> <p>Al final se escucha una <b>voz hombre en off: Roxana Luna, vota PRD.</b></p>

De las imágenes insertas y de la voz en off se desprende lo siguiente:

Del promocional de Televisión [Corrupción Roxana] RV01203-16

- Se aprecia la primera plana de Diario *Reforma*, en el que destaca una fotografía con diversas personas y la leyenda "Crece fortuna de Gali"; en la

parte inferior del promocional se lee la frase “*No podemos permitir que de la noche a la mañana*”, escuchando al propio tiempo una voz en *off* con tal frase.

- Enseguida y en forma sucesiva aparecen diversas imágenes que refieren una casa habitación, y en la parte inferior del spot de forma paralela, se aprecian mensajes escritos con las frases siguientes: “*El candidato del PAN incrementó su fortuna, de 19 a 77 millones de pesos en 4 años... y tiene una casa que vale 70 millones. ¡Los azules de Puebla también tienen su Casa Blanca!*”, expresiones que al propio tiempo se escuchan en la voz en *off*.

- Posteriormente se observa a dos personas de espalda y el mensaje en la parte inferior “*Mientras, no hay empleos*”, escuchándose una voz en *off* con tal mensaje.

- A continuación se visualiza de fondo un paisaje con una montaña nevada y en la parte inferior, la frase “*el campo está abandonado*”, de la cual también la voz en *off* pronuncia tal mensaje.

- Luego se ve una imagen de una calle en la noche, en la cual se aprecian vehículos y diversas personas, y en la parte inferior se lee “*y la inseguridad crece*”, escuchándose tal frase con la voz en *off*.

- Posteriormente, la fachada de un inmueble con arcada y varias personas con escobas al parecer barriendo, en la que aparece la palabra en la parte superior izquierda “*ROXANA*” y en la parte inferior “*¡Vamos!*”, expresión pronunciada por la voz en *off*.

- Después se lee sobre un fondo en blanco los textos “Ahora sí”, “Candidata ROXANA Gobernadora” el emblema del “PRD” y la dirección electrónica “www.roxanaluna.mx” y en la parte inferior Roxana Luna, mensajes que se expresan por la voz en *off*.

- Por último, se lee “Ahora sí UN GOBIERNO PARA TODOS”, “Candidata ROXANA Gobernadora” el emblema del “PRD” y la dirección electrónica “www.roxanaluna.mx” y en la parte inferior Roxana Luna, mensajes que se escuchan por la propia voz en *off*.

En cuanto al promocional de Televisión identificado con la clave **RV01204-16** se desprende lo siguiente:

- Inicia con una imagen de lo que parece ser la página de periódico con fotografía de una persona acostada en una camilla de hospital, y en la cual en la parte inferior del spot, los mensajes “*En Puebla la gente muere...*” “*por falta de personal médico*”, escuchándose a la vez, con fondo auditivo tales expresiones.

- Acto seguido, aparece la página de otro diario en la que destaca la leyenda “*Puebla: primer lugar en muerte infantil*”, y en la parte baja de la pantalla los mensajes “*Somos el primer lugar en muerte infantil*” y “*y el tercero en diabetes*”, al propio tiempo que se escuchan tales enunciados en la voz en *off*.

- Aparece otra portada de periódico mediante imágenes que identifica a “*El Sol de Puebla*” donde se observa se inserta una fotografía de una rueda de la fortuna en primer plano y las leyendas en la parte inferior “*Pero sí hay una rueda de la fortuna de...*”, “*400 millones de pesos*”, y “*Esto no es avanzar*”, enunciados que en forma simultánea se escuchan en la voz en *off*.

- Siguen las tomas de unas personas en las que se identifica la candidata del PRD rodeada de ellas, y en la parte superior a la izquierda se lee "*Candidata Roxana. Gobernadora*", y en la parte inferior a la derecha "*Vota este 5 de junio*", aunado a que en la parte inferior aparecen como cintillas las leyendas "*Como gobernadora voy a implementar*", "*el programa médico en tu casa*", "*para garantizar el derecho a la salud*", "*Ahora sí, un gobierno para todos*", expresiones que se reiteran en la voz en *off*.

- Luego se leen en un fondo en blanco los textos "Ahora sí", "Candidata ROXANA Gobernadora" el emblema del "PRD" y la dirección electrónica "www.roxanaluna.mx" y en la parte inferior Roxana Luna, mensajes que se expresan por la voz en *off*.

- Por último, se leen los textos "Ahora sí UN GOBIERNO PARA TODOS", "Candidata ROXANA Gobernadora" el emblema del "PRD" y la dirección electrónica "www.roxanaluna.mx" y en la parte inferior Roxana Luna, mensajes que se escuchan por la propia voz en *off*.

A juicio de la Sala Superior los agravios son **infundados**, porque los cuatro promocionales materia de impugnación, dos en radio y otros dos en televisión, no rebasan los límites previstos de la libertad de expresión.

Como se precisó con antelación, se identifican dos promocionales de televisión, con sus variables de cada uno de ellos para la versión en radio, distinguiéndolos sólo las imágenes que acompañan a los primeros.

El contenido del promocional identificado con las claves **RV01203-16** [Corrupción Roxana Luna] y **RA01378-16** [Corrupción Roxana Luna radio], como se señaló, son idénticos en su contenido auditivo, distinguiéndolos las imágenes de la versión televisiva.



Ambos mensajes aluden al incremento de patrimonio del candidato del Partido Acción Nacional, frente al reproche de que faltan empleos, no se apoya al campo y la inseguridad social aumenta, para puntualizar que la candidata del Partido de la Revolución Democrática va a cambiar ese modo de gobernar, lo que constituye una crítica severa durante la campaña electoral que se dirige a otro candidato de diversa fuerza política y proveniente de la administración pública municipal.

Por su parte, el spot identificado con las claves **RV01204-16** [Médico en tu casa] y **RA01376-16** [Médico en tu casa radio], también iguales en contenido de audio, diferenciándose únicamente por las imágenes que se insertan en el promocional de televisión.

El contenido de los mensajes aludidos refieren a problemas sociales y económicos en el Estado de Puebla haciéndolos derivar de un incorrecto manejo de recursos públicos porque se destinan a rubros innecesarios como un juego mecánico en lugar de destinarse a los servicios de salud, por lo que se ofrece un cambio en la opción de gobernar.

El partido denunciado desde el ocho de mayo transmite los cuatro promocionales, los cuales bajo la apariencia del buen Derecho se estiman dentro de los límites de la libertad de expresión.

Lo anterior, porque se trata de spots en tiempos de campaña de un proceso electoral estatal para elegir al representante del Poder Ejecutivo, de ahí que se intensifique la crítica fuerte emitida desde la percepción de un diverso ente político, sobre la forma de administrar y utilizar los recursos públicos por parte de quien ahora es candidato y anteriormente ocupó un cargo público.

Asimismo, en un examen preliminar, se aprecia que contienen opiniones respecto de un tópico de interés general, esto es, desde la perspectiva de un contendiente respecto a su opositor en un proceso comicial, en el que se maximiza el debate como parte de la libertad de expresión dentro del espacio público de deliberación política.

Más aún, bajo la apariencia del buen derecho, debe considerarse que el ahora candidato al que se alude en los spots, en la calidad que ostenta y como persona pública al haber ocupado un cargo en la administración municipal se encuentra sujeto al escrutinio por parte de la colectividad, por lo que en ese tenor, debe soportar un mayor nivel de intromisión en su vida privada, dada su proyección y el suceso con el cual se le vincula el que tiene trascendencia para la comunidad, lo que, en principio, justifica razonablemente que se dé a conocer y se difunda esa información.

Sirve de apoyo, a lo expuesto, la tesis **CCXXIII/2013** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificada con el rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. QUIENES ASPIRAN A UN CARGO PÚBLICO DEBEN CONSIDERARSE COMO PERSONAS PÚBLICAS, Y EN CONSECUENCIA SOPORTAR UN MAYOR NIVEL DE INTROMISIÓN EN SU VIDA PRIVADA”***, publicada en la página 562 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de 2013, tomo 1.

Esto se estima así, porque la protección a la privacidad es menos extensa cuando se alude a personas relacionadas con los cargos en la administración pública, ya que al situarse voluntariamente en tal posición se exponen con mayor facilidad y bajo estándares menos estrictos y rígidos a la injerencia de su intimidad, con el límite que de esa incursión sea de interés público.

De ese modo, para la Sala Superior, al difundirse los promocionales dentro de las campañas electorales, conlleva la estrategia de un partido político, en la cual expresa una crítica dura y severa en relación a la forma en que observa a uno de sus contrincantes y, los problemas sociales que, en concepto de quien emite la opinión, derivan de la forma en que gobierna la actual administración pública y, para tal fin, se apoya, el primero de los spots, en un diario de circulación nacional, en concreto, el periódico Reforma, mientras del segundo, se destacan las notas "*Puebla: Primer lugar en muerte infantil*" y "*Rueda de la fortuna de 400 millones de pesos*", aunado a que expresiones alusivas al incremento aducido patrimonial del candidato y la problemática económica, social y de seguridad a que se alude, en examen bajo la apariencia del buen Derecho; no constituyen hechos o delitos falsos a alguien en específico.

De ahí que, ante un análisis preliminar que debe efectuarse a través de la apariencia del buen Derecho, se destaca que en la ponderación debe considerar que los límites de la crítica son más amplios con respecto a la materia política, asuntos de interés social, **en periodos de campaña en los procesos comiciales y cuestiones gubernamentales ya que éstas deben sujetarse al examen riguroso de la opinión pública** atendiendo a que la tolerancia en el ejercicio de la libertad de expresión abarca una realidad sensible frente a los funcionarios públicos, quienes por la naturaleza especial de sus acciones y tareas están más expuestos al escrutinio de la opinión de la sociedad y, por tanto, al examen de sus funciones.

Ello porque, el ciudadano que accede a una función pública admite tácitamente una valoración especial de sus responsabilidades e implícitamente acepta un mayor rigor en cuanto a las actividades, tareas y

funciones que le compete desempeñar, en comparación con el ámbito privado.

Al apreciarse el contexto integral de los mensajes dados en el periodo de campañas, bajo la apariencia del buen Derecho, se advierte que un partido político realiza una crítica aguda, severa y rígida hacia otro candidato, respecto a su función como servidor público, de ahí que la inclusión y difusión de posiciones de esa naturaleza en los promocionales impugnados, por más desagradables que resulten para las personas o institutos políticos involucrados, es una conducta que se admite dentro de un debate público relevante.

Sostener lo contrario implicaría que opiniones diversas sobre el desempeño y manejo de recursos públicos en cargos en la administración estatal, quedarán al margen del debate público en un contexto propio del derecho a la información, por ello, la crítica en las campañas de un partido hacia otros contendientes, sobre aspectos relacionados al desempeño público, en principio, debe permitirse y, en consecuencia, no es dable otorgar el dictado de medidas cautelares que impidan la transmisión de promocionales que no se aprecian, en el examen preliminar, en el campo de lo injusto o antijurídico.

Respecto a que la información en que se sustenta una de las críticas resulta de un diario impreso que el propio medio de comunicación reconoce editada, no forma parte del examen de la medida cautelar, sino del fondo del asunto, en el que la autoridad competente tendrá que pronunciarse respecto a ello.

Lo anterior, porque en este procedimiento de estudio preliminar, no es dable realizar la justipreciación de probanzas ni analizar cuestiones que corresponden al fondo del asunto, como es el aspecto atinente a sí el contenido de determinados hechos que se utilizan en el promocional corresponden a la realidad.

Por tanto, en un examen preliminar, la Sala Superior juzga que del contexto integral del promocional, se obtiene que se está en presencia de una crítica permisible en el debate político, en la que un partido político expone su percepción sobre las circunstancias que, en su opinión, existen en una determinada circunscripción geográfica.

En esas condiciones, se estima que la responsable al negar la medida precautoria solicitada efectuó una ponderación que se ajusta al orden jurídico, al juzgar en un primer acercamiento, a los derechos que están en juego de frente a los valores y bienes jurídicos que se protegen en una sociedad democrática al someter a escrutinio riguroso a una persona que ocupa un cargo público.

Ello, sin perjuicio de que al resolverse el fondo del asunto se pueda arribar a una conclusión diversa a partir de la valoración conjunta y adminiculada de las pruebas que llegaren a aportarse al sumario, en tanto, debe tenerse presente, que en las medidas cautelares se resuelve con base en la apariencia del buen Derecho, esto es, con una visión preliminar sobre las posiciones enfrentadas y el bien jurídico que se debe tutelar mientras se resuelve la cuestión principal de la controversia.

**SUP-REP-74/2016  
Y ACUMULADOS**

En atención a que los agravios han resultado **infundados**, lo procedente es **confirmar** el acuerdo combatido, en el que decretó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Por lo expuesto y **fundado** se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se acumulan los expedientes SUP-REP-75/2016 y SUP-REP-76/2016, al diverso SUP-REP-74/2016, por lo que se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** 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 **unanimitad de votos** lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**