



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS CONSEJEROS ELECTORALES MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCANTAR, MARCO ANTONIO BAÑOS, FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE Y VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INCOADO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PRI/JD10/MICH/005/2009.

Con el debido respeto y con reconocimiento al profesionalismo de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 109, 110 párrafo primero y 113 párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 14, fracciones b), c), y t) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y artículo 24, párrafo 4 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, nos permitimos emitir el presente voto particular, que será **EN CONTRA** del Punto Resolutivo PRIMERO del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del Partido Acción Nacional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/JD10/MICH/005/2009.

Lo anterior, al tenor de los hechos y consideraciones de derecho que se exponen a continuación:

ANTECEDENTES

1.- Con fecha 22 de enero de 2009, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número 020/2009 signado por el Consejero Presidente del 10 Consejo Distrital en el estado de Michoacán, mediante el cual se remitió el escrito signado por los CC. Jesús Remigio García Maldonado y Carlos Miguel Espino Sandoval, representantes propietario y suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local en la referida entidad federativa, a través del cual se denunció que en diversos lugares de la ciudad de Morelia, Michoacán, el Partido



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Acción Nacional colocó espectaculares en que se aprecian las frases: "Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado", "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular", "Acción es: Apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles", "Acción es: Firmeza para combatir la inseguridad", y "Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado", argumentando que dicha acción constituye diversas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.- Con fecha 23 de enero de 2009, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral ordenó formar el expediente correspondiente, emplazar al Partido Acción Nacional corriéndole traslado con copia de la denuncia y de las pruebas que obran en autos, señalar las 12:00 horas del día 25 de enero del año en curso para celebrar la audiencia de pruebas y alegatos que prevé el artículo 329 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y adicionalmente, se negó a obsequiar las medidas cautelares que solicitaron los denunciantes.

3.- Con fecha 25 de enero de 2009, se celebró la audiencia señalada en el apartado anterior con la asistencia de las partes.

4.- Con fecha 27 de enero de 2009, se programó la Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la cual se someterá a la consideración de dicho órgano colegiado, el Proyecto de Resolución respecto del que se promueve el presente voto particular.

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Tal y como se señaló en el preámbulo del presente escrito, el sentido de mi voto es **EN CONTRA** del Punto Resolutivo PRIMERO del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del Partido Acción Nacional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/JD10/MICH/005/2009.

Lo anterior, toda vez que consideramos que la resolución bajo análisis, específicamente en su CONSIDERANDO identificado con el número 5, es producto de una incorrecta interpretación y aplicación de diversas normas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley General de Desarrollo Social, tal y como se expondrá a continuación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Proyecto de Resolución que se somete a la consideración del Consejo General, resuelve:

*"PRIMERO.- Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, en términos de lo señalado en los considerandos 5, 6 y 7 del presente fallo.*

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente la presente resolución.

TERCERO.- En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido".

Al respecto, debe tomarse en consideración que la autoridad administrativa electoral debe resolver respecto a si la conducta realizada por el Partido Acción Nacional, consistente en la colocación de diversos espectaculares en la ciudad de Michoacán que contienen las frases: "Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado", "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular", "Acción es: Apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles", "Acción es: Firmeza para combatir la inseguridad", y "Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado", incurre en las siguientes violaciones:

A) Incurrir en la indebida utilización de los programas sociales implementados por el gobierno federal faltando a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley General de Desarrollo Social y el artículo 347, párrafo primero, inciso e) del multicitado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) La transgresión al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos vulnerando en consecuencia los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo primero, inciso c) del Código electoral.

C) La realización de actos anticipados de campaña en contravención a lo dispuesto por el artículo 342, párrafo primero, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este orden de ideas, si bien es cierto que coincidimos con el Proyecto de Resolución en el sentido de que la propaganda política difundida por el Partido Acción Nacional en el Estado de Michoacán no incurre en las violaciones previstas en los supuestos B) y C) mencionados anteriormente; esto es, no viola lo dispuesto por el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código electoral, ni tampoco constituyen actos anticipados de campaña, consideramos que dicha propaganda si implica una indebida utilización de los programas sociales del gobierno federal y transgrede disposiciones



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

normativas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 y de la Ley General de Desarrollo Social y en consecuencia, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 38, párrafo primero, inciso a) en relación con el artículo 342, párrafo primero, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante el uso de la frase: "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular."

SEGUNDO.- Tal y como se señala el Proyecto de Resolución que se somete a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional en el Estado de Michoacán, debe ubicarse en la hipótesis de **propaganda política** difundida por un partido político.

No obstante, consideramos que debe arribarse a dicha conclusión de conformidad con los siguientes razonamientos:

El artículo 41, base III, Apartado C), párrafo primero de la Constitución Federal, ordena:

"art. 41.- (...) Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas."

Por otro lado, el artículo 134, párrafo octavo de la misma Constitución, dispone:

"art. 134.- (...) La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

A su vez, los artículos 38, párrafo primero, inciso p) y 233, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan:

*"art. 38.- Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: (...)
p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaria ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo de la Constitución."

"art. 233.- (...) En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda."

De la lectura de las disposiciones normativas antes citadas, se desprende que tanto la Constitución Federal como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales distinguen expresamente entre tres tipos de propaganda: la propaganda política, la propaganda electoral y la propaganda gubernamental.

Cabe mencionar, que esta distinción es también reconocida por las tesis de rubro: **PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y Similares)**, identificable con el número S3EL 120/2002 y **PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA ANTE LA CIUDADANÍA**, identificable con el número XXX/2008, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Abona también a esta distinción, el hecho de que el artículo 41, base III, Apartado A, inciso g) de la Constitución Federal disponga que fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, el Instituto cuente con un doce por ciento del tiempo total de que dispone el Estado mexicano en radio y televisión, del cual se distribuye el cincuenta por ciento en forma igualitaria entre los partidos políticos. Si la propaganda política y la propaganda electoral consistieran en el mismo supuesto, la diferenciación constitucional de los periodos en que puede difundirse una u otra, carecería de sentido.

Este criterio se refuerza al atender al artículo 7, párrafo primero, inciso b), fracciones VI y VII del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias, del tenor literal siguiente:

"art. 7.- Por lo que hace a las infracciones imputables a los partidos políticos, deberá atenderse a lo siguiente: (...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

b) (...) VI. La **propaganda política** constituye el género de los medios a través de los cuales los partidos, ciudadanos y organizaciones difunden su ideología, programas y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas sobre temas de interés social, y que no se encuentran necesariamente vinculadas a un proceso electoral federal.

VII. Se entenderá por **propaganda electoral**, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de expresar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. Asimismo, que la misma contenga las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral. También se referirá a la difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato.

Finalmente, que contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos".

En este orden de ideas, puede comprenderse que la propaganda electoral está dotada de dos elementos distintivos: Primero, se difunde durante el periodo de campaña; y segundo, tiene como propósito difundir ante la ciudadanía las candidaturas registradas por los partidos políticos nacionales.

En cambio, la propaganda política es difundida por los partidos políticos fuera del periodo de campañas y tiene como propósito dar a conocer la ideología, programas y acciones que ordinariamente realiza un partido político.

Ahora bien, cabe mencionarse que a fin de satisfacer el principio de legalidad que deben revestir las actuaciones de la autoridad administrativa electoral, las definiciones antes referidas de propaganda política y electoral son las únicas a las que debe acudir. Cualquier otra definición que no tenga sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código electoral o el citado Reglamento, carece de sustento legal y bajo esa lógica, su aplicación viciaría el actuar de las autoridades electorales de una indebida fundamentación y motivación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En este orden de ideas, toda vez que a la fecha no ha iniciado el periodo de campañas electorales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237, párrafo tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y también, que los espectaculares colocados por el Partido Acción Nacional no tienen por objeto difundir ante la ciudadanía sus candidaturas registradas, ni contienen los elementos que prevé el artículo 7, inciso b), fracción VII del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias, debe ubicarse a dicha propaganda bajo el carácter de **política**.

En consecuencia y como correctamente resuelve el Proyecto respecto del cual presentamos este voto particular, no ha lugar a determinar que la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional en la entidad de Michoacán implica la comisión de actos anticipados de campaña.

Adicionalmente, toda vez que la propaganda difundida por el partido político posee la naturaleza de política, resulta indudable que no queda sujeta al mandato previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, puesto que, como se señaló en párrafos anteriores, dicha disposición constitucional prevé únicamente obligaciones relativas a la propaganda gubernamental.

Bajo esta tesitura, tampoco puede estimarse que dicha propaganda política falte a lo dispuesto por el artículo 347, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que mandata:

"art. 347.- Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: (...)

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales."

En efecto, haciendo una interpretación sistemática de los artículos antes mencionados, puede razonarse que el Partido Acción Nacional no constituye uno de los sujetos obligados por el artículo 347 del Código de la materia, además de que en tanto su propaganda política no es objeto de regulación por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, tampoco queda sujeta a la citada disposición normativa.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En consecuencia, tampoco ha lugar a resolverse que la propaganda colocada por el Partido Acción Nacional en el Estado de Michoacán vulnere el principio de imparcialidad mediante el uso de recursos públicos, en transgresión al artículo 347, párrafo primero, inciso c) del multicitado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERO.- Ahora bien, a fin de dilucidar si la propaganda objeto de la presente queja implica una indebida utilización de los programas sociales del gobierno federal y transgrede disposiciones normativas contempladas tanto por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, como por la Ley General de Desarrollo Social, debe atenderse a lo siguiente:

De conformidad con el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social, son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación.

Esta disposición, debe interpretarse en forma sistemática con lo dispuesto por los artículos 232, párrafo segundo y 233, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ordenan:

"art. 232.- (...) La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite, en los términos del artículo 7º de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos".

"art. 233.- (...) En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda".

De la lectura de las disposiciones antes transcritas, se deduce que los partidos políticos pueden referirse en su propaganda política o electoral a aquellos derechos que la legislación define como "de desarrollo social", con el límite de no transgredir el artículo 7º constitucional, denigrar a instituciones o partidos políticos o calumniar a personas. Es decir, los partidos políticos pueden emitir propaganda política o electoral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

que verse sobre los temas de educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Dicha conclusión se fortalece al considerar el artículo 228, párrafo cuarto del multicitado Código de la materia, que mandata expresamente:

"art. 228.- (...) Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado".

Luego entonces, resulta que por mandato del Código electoral, los partidos políticos al emitir propaganda que se ubique en la clasificación de "electoral" deben referirse a los programas y acciones que contienen sus documentos básicos y también, a la plataforma electoral que registren para la elección correspondiente; siendo que dichos documentos contienen la ideología, acciones y proyectos del partido respecto de los temas de educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, trabajo, seguridad social y no discriminación.

En consecuencia, se concluye que los partidos políticos están facultados para emitir propaganda que se relacione con temas de desarrollo social, a fin de presentar sus candidaturas registradas e influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

No obstante, en el caso que nos ocupa, debe atenderse también al artículo 28 de la misma Ley General de Desarrollo Social, que prevé:

*"art. 28.- La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: **Este programa es público, ajeno a cualquier partido político.** Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".*

Asimismo, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 dispone en su artículo 18, fracción V, párrafo primero lo siguiente:

"art. 18.- (...) Los programas y campañas de comunicación social se ejecutarán con arreglo a las siguientes bases:

*V. La publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de los programas sujetos a reglas de operación deberá incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: **"Este***



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

***programa es público, ajeno a cualquier partido político.** Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa". Sólo en los casos de los programas de desarrollo social y del Sistema de Protección Social en Salud, deberán incluirse, respectivamente, las leyendas establecidas en los artículos 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 39 de este Decreto. Para lo anterior, deberán considerarse las características de cada medio".*

El artículo 39 del mismo Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 ordena en sus fracciones XI y XII lo siguiente:

*"art. 39.- (...) XI. La Secretaría de Salud deberá incluir, tanto en el documento de identificación que presentan los beneficiarios para recibir los apoyos, establecido por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, como en las guías y materiales de difusión la leyenda: **"El Seguro Popular es público, ajeno a cualquier partido político.** Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social", y realizará acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política de la afiliación o la prestación del servicio médico...*

*XII. La Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, elaborará las modificaciones a los lineamientos de difusión, en su caso, e incluirá en los materiales de difusión para el personal operativo, la siguiente leyenda: "El condicionamiento electoral o político de los programas sociales constituye un delito federal que se sanciona de acuerdo con las leyes correspondientes. Ningún servidor público puede utilizar su puesto o sus recursos para promover el voto a favor o en contra de algún partido o candidato. **El Seguro Popular es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos**".*

Como puede desprenderse de las disposiciones normativas antes invocadas, el Seguro Popular es definido como un programa de carácter público, ajeno a cualquier partido político y cuyo otorgamiento o continuidad no depende de los propios partidos ni de sus candidatos.

Efectivamente, el legislador determinó que al ser un programa de desarrollo social, su naturaleza debe ser independiente de cualquier condicionamiento político o electoral. Ello, con el fin de salvaguardar el bien jurídico consistente en el acceso irrestricto de los ciudadanos a la salud.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En este sentido, debe interpretarse que si de conformidad con lo ordenado por el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, aquella publicidad e información relativa a programas de desarrollo social deben incluir tanto el Escudo nacional como la leyenda: *"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político"*, resulta que el gobierno federal posee en forma exclusiva el derecho a emitir propaganda de los programas de desarrollo social.

Ahora bien, los párrafos segundo, tercero y cuarto de la foja 55 del Proyecto de Resolución respecto del cual emitimos el presente voto particular, son del tenor literal siguiente:

"La génesis de las hipótesis normativas antes transcritas encuentra su fundamento en la necesidad de salvaguardar un verdadero Estado Democrático, en el que sus gobernantes realicen actividades que sólo tengan como finalidad el bienestar de la población, garantizando a su vez que su difusión no constituya un instrumento que favorezca a un grupo para acceder al poder.

En este contexto, resulta atinente precisar que si bien los ordenamientos en cuestión exigen que la propaganda relacionada con programas sociales sea ajena a cualquier partido político, precisando que uno de sus requisitos consiste en deslindarse expresamente de cualquier fuerza política, lo cierto es que dicha taxativa se dirige a la propaganda gubernamental, es decir, aquella que es difundida por los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro de los entes de los tres órdenes de gobierno.

En tal virtud, las aseveraciones expuestas por el Partido Revolucionario Institucional en el sentido de que la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional mediante los consabidos espectaculares al aludir a programas sociales es contraria a los cuerpos normativos referidos en los párrafos precedentes, deviene infundada, en virtud de que como se expuso, reviste el carácter de propaganda política y no gubernamental".

Por lo tanto, puede afirmarse que la razón por la cual el Proyecto considera que la propaganda consistente en espectaculares que contienen la frase: *"Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular"*, no transgrede el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 ni tampoco la Ley General de Desarrollo Social, consiste en que los artículos antes citados de dichos instrumentos legales, únicamente se refieren a la propaganda que sea difundida por las dependencias y entidades de la administración pública federal o por cualquier otro



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ente de los tres órdenes de gobierno y en consecuencia, sólo dichos sujetos quedan obligados a observarlas.

Si bien es cierto que las disposiciones legales invocadas no resultan vinculantes en principio para los partidos políticos, también es cierto que debe realizarse una interpretación teleológica del contenido de los artículos 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 18, fracción V y 39, fracciones XI y XII del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009, esto es, atender a la finalidad perseguida por el legislador en dichas normas.

Al respecto, es posible argumentar que si el legislador dispuso en forma expresa que la publicidad relativa al Seguro Popular no contenga frases que aludan a los partidos políticos y por el contrario, mandató que en dicha publicidad se señale su carácter público y su continuidad independiente del partido político que ejerza el gobierno federal, puede razonarse que dichas normas tienen por objeto que los beneficiarios de este programa de desarrollo social no vinculen su existencia y ventajas con la permanencia de un determinado partido político en el gobierno.

En efecto, los artículos 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 18, fracción V y 39, fracciones XI y XII del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009, definen la esencia misma de los programas de desarrollo social que aplica el gobierno federal, consistente en su existencia en forma independiente e imparcial de las entidades políticas.

El hecho de que un partido político se vincule con un programa de desarrollo social, ocasiona una ventaja indebida para el partido político que se vincula con el programa de desarrollo social y en consecuencia, ocasiona un profundo desequilibrio que transgrede el principio de imparcialidad que debe regir en las contiendas electorales.

En este sentido, resulta aplicable la tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADA PARA EFECTUAR EL MONITOREO (Legislación del Estado de Veracruz y similares)**, identificable con el número XXVI/2007. La *ratio essendi* de dicho criterio jurisprudencial establece que el mencionado principio de imparcialidad consiste en el derecho a tener las mismas oportunidades para conseguir la preferencia electoral de la ciudadanía que participa en la vida democrática del país.

En esta misma tesitura, en el cuerpo de la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-248/2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación describió la figura doctrinal de "fraude a la ley" como aquella conducta que aparentemente se encuentra permitida por el orden jurídico, pero su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

comisión activa o pasiva por el agente o agentes, se encuentra dirigida a transgredir el orden jurídico, configurando con ello una infracción articulada con conductas aparentemente lícitas pero cuyo resultado genera consecuencias conculcatorias de la norma.

Así pues, en aplicación del principio jurídico *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* o "cuando se da la misma razón ha de haber idéntica disposición", puede razonarse que la difusión de propaganda electoral vinculada a programas de desarrollo social se traduce en un fraude a la ley que lesiona el principio de imparcialidad electoral, como se señaló anteriormente.

Efectivamente, si bajo el argumento de que los artículos 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 18, fracción V y 39, fracciones XI y XII del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009 únicamente obligan a la Administración Pública Federal y no así a los partidos políticos, se concluye que no existe impedimento para que el Partido Acción Nacional difunda propaganda política que se refiere expresamente al Seguro Popular, se permite que se vulnere el bien jurídicamente protegido por dichas normas consistente en la independencia de los programas de desarrollo social de cualquier condicionamiento político y electoral y bajo esa lógica, se hacen nugatorias las previsiones realizadas por el legislador.

Lo anterior, no significa que un partido político esté imposibilitado para difundir por medio de su propaganda política o electoral aquellos actos o fines de gobierno que haya culminado o llevado a cabo.

En este sentido puede afirmarse, que toda entidad política cuenta con esta facultad, tal y como se razonó al considerar el artículo 228, párrafo cuarto del multicitado Código de la materia, que ordena a los partidos políticos que al emitir propaganda que se ubique en la clasificación de "electoral" se refieran a los programas y acciones que contienen sus documentos básicos y también, a la plataforma electoral que registren para la elección correspondiente; siendo que dichos documentos contienen la ideología, acciones y proyectos del partido respecto de los temas de educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Por lo tanto, se concluye que los partidos políticos están facultados para emitir propaganda que se refiera a temas de desarrollo social.

Sin embargo, no les está permitido utilizar expresamente programas de desarrollo social cuya esencia consiste precisamente en la continuidad y vigencia con independencia de los partidos políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el presente caso, el Partido Acción Nacional utiliza el programa de Seguro Popular, en el sentido de que este se convierte en el contenido esencial de la propaganda que emplea la frase: "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular". Al hacerlo, vulnera el sentido de los artículos 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 18, fracción V y 39, fracciones XI y XII del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009, toda vez que vincula dicho programa de desarrollo social con un partido político.

El Partido Acción Nacional, no dispone de los recursos o beneficios que otorga el Seguro Popular a sus beneficiarios. Sin embargo, si utiliza su denominación en su propaganda política y al hacerlo, falta al mandato legal consistente en definir a dicho programa de desarrollo social como ajeno a cualquier partido político.

A mayor abundamiento, puede argumentarse que a fin de que el referido partido político difunda su postura respecto al derecho de los ciudadanos mexicanos a la salud, no es indispensable que se refiera en forma expresa al Seguro Popular. Puede manifestarse en forma genérica respecto del tema de la salud o la seguridad social, sin vulnerar ninguna disposición normativa.

En este orden de ideas, ha lugar a determinar que la propaganda política del Partido Acción Nacional consistente en los espectaculares que contienen la frase: "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro popular", falta a la intención perseguida por el legislador en la Ley General de Desarrollo Social y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 y por dicha razón, es ilícita, al vulnerar lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"art. 38.- Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de sus cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos".

En consecuencia, el Partido Acción Nacional incurre en la hipótesis prevista por el artículo 342, inciso a) del mismo instrumento legal, que preceptúa:

"art. 342.- Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código: a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En mérito de lo antes expuesto, la autoridad administrativa electoral debería declarar **parcialmente fundada** la presente queja y en tal virtud, de conformidad con lo expuesto por las jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con los rubros: **ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**, identificables con los números S3ELJ 09/2003 y SELJ 24/2003 respectivamente, es necesaria la individualización de la sanción aplicable atendiendo a los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta.

Así pues, debe atenderse a lo señalado por los artículos 354, párrafo primero, inciso a) y 355, párrafos quinto y sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra disponen:

"art. 354.- Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

*a) Respecto de los partidos políticos:
I. Con amonestación pública; (...)"*

"art. 355.- Para la individualización de las sanciones a que se refiere este libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;*
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;*
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;*
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;*
- e) La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones; y*
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal".

Así pues, atendiendo a los elementos previstos en las normas antes transcritas, se propone a este Consejo General que la infracción cometida por el Partido Acción Nacional sea sancionada con la imposición de una **amonestación pública**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Lo anterior, toda vez que el resto de las sanciones previstas por el artículo 354, inciso a) del Código de la materia, resultarían desproporcionadas en atención a la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió la infracción. Además, resulta obvio que en el presente caso no se actualiza el supuesto de reincidencia puesto que el Partido Acción Nacional no ha sido declarado responsable de la comisión de esta conducta con anterioridad.

Por último, debe también ordenarse a dicho partido político el retiro de la propaganda política ubicada en la ciudad de Morelia, Michoacán que contenga la frase: "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro popular", en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 233, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En este orden de ideas, proponemos al Consejo General emitir la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se declara **parcialmente fundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.- Se impone al Partido Acción Nacional una **amonestación pública** por violar lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso a) y 342, párrafo 1, inciso a) Del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERO.- Se ordena al Partido Acción Nacional retirar la propaganda consistente en espectaculares que contienen la frase: "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro popular", ubicados en la ciudad de Morelia, en el Estado de Michoacán.

CUARTO.- Notifíquese la presente resolución.

QUINTO.- En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Por las razones anteriormente expuestas y fundadas, es que emitimos nuestro voto **EN CONTRA** del Punto Resolutivo PRIMERO del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del Partido Acción Nacional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/JD10/MICH/005/2009.

[Handwritten signatures and stamps over a large, faint watermark of the Mexican coat of arms. One signature is crossed out with a diagonal line. Another signature is written as 'Luis Alarcón'. A stamp in the center contains the text 'Luis Alarcón' and '2009'.]