

INE/CG699/2015

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INSTAURADO EN CONTRA DE LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y NUEVA ALIANZA, ASÍ COMO DEL C. RICARDO BARROSO AGROMONT, ENTONCES CANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/265/2015/BCS

Distrito Federal, 12 de agosto de dos mil quince.

VISTO para resolver el expediente **INE/Q-COF-UTF/265/2015/BCS**.

A N T E C E D E N T E S

I. Escrito de queja. El doce de junio de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización, el oficio SE-IEEBCS-QD-140-2015 remitido por el Director Ejecutivo de Quejas y Denuncias y de Procedimiento Contencioso Administrativo del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, mediante el cual remitió copia certificada del escrito de queja presentado por Omar Verdugo Barba, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, en contra de Ricardo Barroso Agromont, otrora candidato a Gobernador de esa entidad federativa, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza, por presuntas transgresiones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de recursos de los partidos políticos. (Fojas 05-100 del expediente)

II. Hechos denunciados y elementos probatorios. De conformidad con el artículo 42, numeral 1, fracción II, incisos b) y c) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se transcriben los

hechos denunciados y se enlistan los elementos probatorios ofrecidos y aportados por el quejoso en su escrito de queja inicial:

“(…)

PRIMERO.- En fecha 07 de octubre de 2014, inició en el Estado de Baja California Sur el proceso electoral 2014-2015 para la renovación de los cargos de Diputados Federales, Gobernador del Estado, Ayuntamientos y Diputados locales.

SEGUNDO.- Que los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y Nueva Alianza formaron coalición para contender en la elección a celebrarse el 07 de junio de 2015.

TERCERO.- Que es un hecho público y notorio para esa H. autoridad, que el **C. Ricardo Barroso Agramont** fue elegido como candidato a Gobernador del Estado de Baja California Sur para contender por la Coalición conformada por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y Nueva Alianza.

CUARTO.- Que el día 05 de abril de 2015 iniciaron las campañas electorales.

QUINTO.- Que la revista “SOMOS NOTICIA BCS”, es propiedad de Luis Alejandro Cruz Olivera, ex Director General del Centro de la **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)** del Estado de Baja California Sur, quien ha sido militante del Partido Revolucionario Institucional, candidato a diputado en el Estado de Puebla, así como Delegado Especial del CEN del PRI para los Estados de Puebla y Morelos, en la campaña del actual Presidente de la República.

SEXTO.- Que durante el mes de mayo y primeros días de junio nos percatamos de que en distintos puntos del Estado de Baja California se estaba repartiendo de manera gratuita la revista “SOMOS NOTICIA BCS”, correspondiente al mes de Mayo de la presente anualidad, misma que por un lado se encontraba difundiendo una encuesta electoral sin cumplir con la normatividad electoral aplicable para tal efecto, y por otro constituía propaganda electoral del Partido Revolucionario Institucional, con la finalidad de atraer adeptos a favor del C. Ricardo Barroso Agramont, y disminuir los del C. Carlos Mendoza Davis, tal y como se argumentará posteriormente.

Cabe señalar que de manera conjunta en la entrega de un ejemplar de la revista en mención, se entregaban a los ciudadanos paraguas de color rojo con las frases en color blanco color blanco: “Revista Somos Vip. Com” y “Somos Noticia Diario”.

De los hechos narrados en este escrito de queja, se colige que los hoy denunciados, han infringido la normatividad electoral en materia de difusión de encuestas y de propaganda electoral.

El análisis jurídico de las violaciones a la normatividad electoral que se denuncian, se desarrollará en los siguientes apartados:

CONSIDERACIONES

(...)

2.- En la revista "SOMOS NOTIVA BCS", denunciada se contiene un publrreportaje en beneficio del Partido Revolucionario Institucional y de su candidato a la Gubernatura del Estado, el C. Ricardo Barroso Agramont, que incumple con la normatividad electoral.

En la revista denunciada se insertan un publrreportaje relativo al candidato Ricardo Barroso Agromont, del que se advierte que se está promocionando su imagen con la intención de colocarlo en el agrado del votante sudcaliforniano, constituyendo así propaganda electoral en la que se incumple con la obligación que impone el artículo 112, fracción III, de la Ley Electoral de Baja California Sur, relativo a identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

Como es de conocimiento popular, los publrreportajes son un método publicitario efectivo y frecuentemente utilizado por las empresas, anunciantes y los candidatos políticos, para potencializar ya sea el consumo de dicha marca o para atraer adeptos a determinado proyecto. Este, consiste básicamente en la promoción de un artículo o de una marca mediante un reportaje pseudoperiodístico que describe las características y virtudes de aquello que se anuncia.

El contenido de los publrreportajes siempre tiende a priorizar la información sobre el producto, o candidato, intentando siempre que la descripción sea atractiva para la audiencia.

No obstante, los publrreportajes pueden ser confundidos con las notas periodísticas, lo cierto es que como se ha señalado estos tienen como característica principal que buscan hacer atractiva para la audiencia el producto o en este caso el candidato sobre el cual versa, destacando los puntos fuertes atractivos, de manera llamativa y sugestiva.

En ese orden, se sostiene que las supuesta "notas periodísticas" de título "Baja California Sur confía en ti", constituye un publrreportaje en beneficio del candidato a la Gubernatura postulado por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza.

Puesto que de esta se advierte que de manera insistente y notoria realzar y destacar aquellas virtudes y aspectos positivos del C. Ricardo Barroso Agramont, así como realiza una breve reseña de su vida política y personal, destacando que Ricardo Barroso Agramont, es un político joven pero con un alarga y sólida carrera política, lo que lo convierte en un hombre sumamente preparado y capacitado para asumir el Poder Ejecutivo en el Estado de Baja California Sur, motivo por el cual gran parte de los sudcalifornianos lo ven como el vencedor de las elecciones del próximo 7 de junio de este año, lo que evidencia que dicho publlirreportaje tiene como finalidad, precisamente el atraer adeptos a el Proyecto político del candidato de referencia y posicionar su imagen en el agrado del votante.

A efecto de mayor claridad, se inserta el publlirreportaje de referencia:

Se inserta imagen.

La inserción en comento, infringe la normatividad electoral prevista en el artículo 112, fracción III, que dispone que los dentro de los gastos de propaganda se deberán contabilizar los relativos a las inserciones pagadas, las que el partido político y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

Lo anterior, se dispone en los siguientes términos:

Artículo 112.- (Se transcribe.)

En ese tenor, se sostiene que la REVISTA SOMOS BCS incumplió con el mandato que le impone el artículo de cuenta, relativo a identificar que se trata de inserción pagada, mismo incumplimiento atribuible al Partido Revolucionario Institucional y al C. Ricardo Barroso Agramont.

*Por lo anterior, es que se solicita a ese H. Instituto como órgano encargado de llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, que a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, realice una investigación respecto a la persona que pago dicha inserción, y se contabilice dentro de los gastos de de propaganda del candidato **Ricardo Barroso Agramont**; de conformidad con lo previsto en los artículos 27, fracción I, inciso ñ) y 248, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.*

(...)"

Elementos aportados al escrito de queja para sustentar los hechos denunciados:

- Un ejemplar de la revista -SOMOS NOTICIA BCS", correspondiente al mes de mayo de 2015 mismo que se relaciona con los hechos denunciados.

III. Acuerdo de inicio.- El dieciocho de junio de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo por recibido el escrito de queja referido en el antecedente I, de la presente resolución. En esa misma fecha, se acordó integrar el expediente respectivo, asignarle el número de expediente **INE/Q-COF-UTF/265/2015/BCS**, notificar al Secretario del Consejo General de su inicio; así como, publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados del Instituto. (Foja 1 del Expediente)

IV. Publicación en estrados del acuerdo de inicio del procedimiento oficioso.

- a) El dieciocho de junio de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización fijó en los estrados del Instituto durante setenta y dos horas, el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la respectiva cédula de conocimiento. (fojas 2-3 del expediente)
- b) El veintiuno de junio de dos mil quince, se retiraron del lugar que ocupan en este Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el citado acuerdo de inicio, la cédula de conocimiento, y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente. (foja 4 del expediente)

V. Notificación de inicio de procedimiento y requerimiento al C. Ricardo Barroso Agramont.

- a) El uno y seis de julio de dos mil quince, respectivamente, mediante oficio INE/UTF/DRN/16554/2015, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó el inicio del procedimiento a Ricardo Barroso Agromont, otrora candidato a Gobernador del estado de Baja California Sur y al Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de esa entidad federativa, realizaran las aclaraciones respectivas sobre las publicaciones denunciadas en la revista "Somos Noticia BCS", e informara, en su caso, el nombre de la persona responsable de su contratación, y la evidencia de la forma de pago. (Fojas 104-116 del expediente)

- b) El seis de julio de dos mil quince, mediante escrito signado por el C.P. Jesús Rafael Hernández Moreno, en su carácter de representante de la coalición Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza, dio cumplimiento al requerimiento formulado, manifestando que su representada no contrató los servicios de publicación de “SOMOS NOTICIAS BCS” y señaló que derivado de la presente investigación presentó, ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, un escrito de deslinde relativo a la propaganda denunciada. (Fojas 131-134 del expediente)

VI. Solicitud de información al Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.

- a) El treinta y uno de julio de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DRN/19389/2015, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, informara si dicho organismo recibió el escrito de deslinde presentado por el C.P. Jesús Rafael Hernández Moreno, en su carácter de representante de la coalición Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza. (Fojas 137-138 del expediente).
- b) El cinco de agosto de dos mil quince, mediante escrito signado por la Secretaria Ejecutiva del Instituto referido en el párrafo que antecede, manifestando que de una búsqueda exhaustiva a los archivos de esa autoridad se encontró un escrito de deslinde signado por el ciudadano Ricardo Barroso Agramont y remitió copia simple del mismo.

VII. Cierre de instrucción. El pasado siete de agosto del año que transcurre, la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-277-2015 y acumulados, determinó, entre otras cuestiones, que no es aplicable el artículo 40, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, toda vez que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral acorde al nuevo sistema de fiscalización tiene el deber jurídico de emitir resoluciones completas en materia de fiscalización, lo que implica que debe contar con todos los elementos necesarios y resolver todas las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes de gastos de campaña.

Ello, a fin de hacer eficaz y eficiente la fiscalización y garantizar el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la impartición de justicia, en su vertiente de justicia completa, el cual también es aplicable a los procedimientos administrativos seguidos a manera de juicio.

Asimismo, y no obstante que esta autoridad fiscalizadora, en principio, se encuentra dentro del plazo establecido en el artículo 40, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, el cual, como ya se dijo, se considera que no es aplicable, a fin de hacer eficaz y eficiente la fiscalización y garantizar la resolución completa de los dictámenes consolidados y las resoluciones en materia de fiscalización, es que se deben resolver los procedimientos sancionadores que estén relacionadas con las campañas electorales, sin que se deba agotar el término establecido en la legislación electoral, brindado con ello certeza en materia de fiscalización, pues el dictamen consolidado debe contener, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que está el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales.

En razón de lo expuesto y en cumplimiento al segundo punto resolutive de la ejecutoria referida, es que se somete el presente proyecto a consideración del Consejo General, sin que haya tenido una aprobación previa por la Comisión de Fiscalización, pues como ya se dijo, se debe evitar el transcurso de los plazos hasta su límite y con ello afectar la determinación contenida en el dictamen consolidado, y contrario sensu, se debe privilegiar la expedites de los trabajos de fiscalización.

Es por ello que el nueve de agosto de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización ordenó cerrar instrucción en el estado procesal en el que se encontraba al momento de la emisión de la sentencia aludida, y ordenó formular el proyecto de Resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

1. Competencia. Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c), k) y o); 428, numeral 1, inciso g); tercero transitorio, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como, 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es **competente** para tramitar, sustanciar y formular el presente proyecto de Resolución.

Precisado lo anterior, y con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 5, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y, en su momento, someterlo a consideración del Consejo General.

En este sentido, de acuerdo a lo previsto en los artículos 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j) y k) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es competente para emitir la presente Resolución y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Estudio de fondo. Una vez fijada la competencia, al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver y habiendo analizado los documentos y las actuaciones que integran el expediente de mérito, se desprende que el **fondo del presente asunto** se constriñe en determinar si el C. Ricardo Barroso Agramont, otrora candidato a Gobernador por el estado de Baja California Sur, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, omitió reportar en su informe de campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, una inserción publicada en la página 32 de la revista "SOMOS NOTICIA BCS", correspondiente al mes de mayo del año en curso.

Esto es, debe determinarse si el citado partido político incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos; así como 127, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, el cual se transcribe a continuación:

Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 79

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

(...)

b) Informes de Campaña:

1. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y

Reglamento de Fiscalización

“Artículo 127
Documentación de los egresos

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

(...)”

Dichos preceptos normativo imponen a los partidos políticos la obligación de reportar dentro de sus informes de campaña el origen y monto de la totalidad de sus ingresos y egresos, acompañando en todo momento la documentación soporte correspondiente, como puede ser la presentación de facturas, estados de cuenta, conciliaciones bancarias, pólizas contables que permitan acreditar de manera fehaciente el origen y destino de los recursos. Esto, a efecto de que la autoridad electoral cuente con medios de convicción suficientes que le permitan tener certeza sobre el manejo de los recursos de los entes políticos, mismos que deberán realizarse dentro del margen de las reglas para el debido control de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

En este sentido, el artículo en comento señala como supuestos de regulación los siguientes: 1) la obligación de los partidos políticos de registrar contablemente sus egresos; 2) soportar con documentación original todos los egresos que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago; y 3) la obligación a cargo de los partidos de entregar la documentación antes mencionada, misma que debe contar con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables.

Bajo esta tesis, es importante señalar los motivos que dieron lugar al inicio del procedimiento oficioso que por esta vía se resuelve.

Se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización una queja presentado por Omar Verdugo Barba, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, en contra de Ricardo Barroso Agromont, otrora candidato a Gobernador de esa entidad federativa, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza, por presuntas transgresiones a la

normatividad electoral en materia de origen y aplicación de recursos de los partidos políticos.

Del escrito de queja referido se advierte que el quejoso señala que la revista "SOMOS NOTICIA BCS", correspondiente al mes de mayo del año en curso, se publicó en la página 32 un reportaje que, a decir del quejoso, constituye propaganda electoral a favor del multicitado candidato, por lo que se vulnera la normativa electoral, que dispone que los dentro de los gastos de propaganda se deberán contabilizar los relativos a las inserciones pagadas, y que los medios impresos deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

Visto lo anterior, a fin de verificar si se acreditan los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, deberán analizarse, adminicularse y valorarse cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral.

En este orden de ideas, en primer lugar deberá analizarse la inserción denunciada a efecto de determinar si constituye propaganda electoral; y en caso de acreditarse entonces se procederá a verificar su reporte en el informe de campaña respectivo.

Del análisis integral a la inserción en comentario, se advierte que en la misma, se hace una reseña de la carrera política y académica del C. Ricardo Barroso Agramont y derivado de ella, a juicio del autor, el ciudadano referido es un hombre preparado y capacitado para asumir el Poder Ejecutivo en el Estado de Baja California Sur.

Así, se puede concluir que la nota en comentario externa la opinión del autor respecto a los siguientes temas:

- Los orígenes familiares del multicitado ciudadano,
- Los antecedentes educativos del mismo
- La breve reseña de su carrera política,
- La conclusión de que, a juicio del autor, el referido ciudadano es visto como el posible vencedor en las elecciones del siete de junio.

En virtud de lo anterior, esta autoridad advierte que se trata de una nota de opinión, misma que se publicó en la aludida revista en ejercicio de su labor cotidiana como medio de comunicación.

Es decir, dicha nota fue publicada en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6 y 7 constitucionales, razón por la cual no es posible considerarla como propaganda electoral.

El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional.

De conformidad con el artículo 6º constitucional, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites expresos en los casos en que:

- i) Se ataque a la moral
- ii) Ataque los derechos de terceros
- iii) Provoque algún delito
- iv) Perturbe el orden público

En ese sentido, los instrumentos internacionales también reconocen y tutelan el carácter no absoluto de la libertad que se comenta.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Organización de Naciones Unidas, publicado el 20 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, en la parte conducente del artículo 19, precisa lo siguiente:

“(...)

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 necesaria 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.

[Énfasis añadido]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, de la Organización de Estados Americanos, publicada el día 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, en la parte conducente del artículo 13, en lo que interesa, establece:

“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. la presunta difusión del promocional identificado con la versión “Compromisos no cumplidos 1B” y con las claves **RV00395-12** (versión para televisión) y **RA00713-12** (versión radio), en tiempos asignados a dicho instituto político en los cuales concurren los siguientes elementos: “Compromiso No. 67” “Construcción de la vialidad Barranca del Negro en Huixquilucan” y “Compromiso No. 57” “Creación de un Parque ecoturístico en la Laguna de Zumpango”, así como el emblema del Gobierno del Estado de México”*

*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.

...

5. Estará prohibida por 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.

[Énfasis añadido]

En este sentido, tenemos que de los instrumentos jurídicos en mención, se obtiene que el derecho de libertad de expresión debe entenderse en su doble aspecto: como el derecho a la manifestación de ideas, juicios y opiniones, y como la obligación de respetar los límites expresamente señalados para el ejercicio del mismo.

Esta obligación de respetar los límites, también encuentra sustento en dichos instrumentos internacionales, en cuanto a la protección que brindan respecto de los derechos de terceros.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

“ART. 17.

*1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, **ni de ataques ilegales a su honra y reputación.***

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

[Énfasis añadido]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

“ART. 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

*2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, **ni de ataques ilegales a su honra o reputación.***

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

[Énfasis añadido]

Lo señalado vale para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en general y para sus límites. En el ámbito político-electoral existen también, por disposición constitucional, límites y reglas específicos para el ejercicio de ese derecho por parte de los partidos políticos.

Los límites y bases que se comentan se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional, que en la parte que interesa para la resolución del presente asunto establece:

“Artículo 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

*I. Los partidos políticos son entidades de interés público; **la ley determinará** las normas y requisitos para su registro legal **y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral**. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.*

***Los partidos políticos tienen como fin** promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. ...*

III. (...)

*Apartado C. **En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.***

...

*Apartado D. **Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.***

...

*V. **La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.***

(...)”

De la norma constitucional en cita se obtiene:

1. Que los artículos 6º y el 41 tienen la misma jerarquía normativa, por tanto, no son excluyentes entre sí; en consecuencia, deben interpretarse en forma armónica y funcional.
2. Es la Constitución la que establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará conforme a las cinco bases establecidas en el artículo 41 constitucional.
3. Una de esas bases, la primera, establece claramente que la ley determinará las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.
4. Por otro lado, en la base tercera, se establece expresamente que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse, en cualquier tiempo, de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
5. Los límites a la libertad de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos se encuentran expresamente previstos, y son del conocimiento pleno de los institutos políticos, por ser los propios legisladores, emanados de las filas de los partidos políticos, los que en su carácter de legisladores, se erigieron en poder reformador de la Constitución, y establecieron con ese rango esa limitación a la libre manifestación de ideas u opiniones en el ámbito electoral por considerarla fundamental para el desarrollo de los procesos electorales de renovación de los poderes mencionados.
6. El Instituto Federal Electoral es el órgano del Estado al que le corresponde organizar y conducir las elecciones federales de conformidad, entre otros principios rectores, con el de legalidad.

Es importante apuntar que esta autoridad administrativa electoral concibe el derecho a la libertad de expresión como un valor democrático fundamental y reconoce que es tal la importancia que reviste este derecho en la formación de la opinión pública, que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones únicamente obedecen a las establecidas en la propia norma fundamental y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, que es del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”**

Ahora bien, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendida como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 1º, 3º, 6º, y 7º, en concordancia con los artículos 40 y 41, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Así, al garantizar la seguridad jurídica de no ser víctima de un menoscabo arbitrario, en la posibilidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía al derecho de libertad de expresión, asegura el derecho de todos a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva o social del ejercicio de este derecho individual o personal.

Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e información, que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás tienen y quieren difundir.

Las consideraciones en cita están contenidas en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P./J. 25/2007, que obra bajo el rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007, a fojas mil quinientos veinte.

Luego, tanto la dimensión social como individual del derecho a la libre expresión, se deben garantizar en forma simultánea, para garantizar la debida efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Ahora bien, no se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver las controversias que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

Para ello, las restricciones, deberes o limitaciones se deben interpretar en forma estricta, al tiempo que los derechos fundamentales, en este caso, el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta, en el ámbito político y electoral, se deben interpretar en forma amplia o extensiva, a fin de potenciar el derecho y su ejercicio, sin exceder las restricciones, constitucional y legalmente previstas.

En este sentido, resulta aplicable la cita del siguiente criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.- El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una

*sociedad democrática. Bajo esa premisa, **no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.***

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-288/2007.—Actor: Partido Acción Nacional—Autoridad responsable: Sala Unitaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.-23 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constando Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-367/2007.—Actor: Partido Acción Nacional—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.-7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constando Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.”

En efecto, es criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, previstos en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza con el fin de obtener el voto de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular, tales derechos fundamentales se deben interpretar, con arreglo al método sistemático, en los términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo cuarto, y 41 de la Constitución General de la República, en razón de que tanto los partidos políticos nacionales como los ciudadanos, que aspiran a obtener un cargo de elección popular, están sujetos a los deberes, restricciones y limitaciones que la propia Constitución establece al respecto y, en especial, en la materia política en general y en la político-electoral en específico, situación interpretativa que también aplica en el presente asunto.

Por su parte, las elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en el voto universal, libre, secreto, personal y directo, de los ciudadanos, en conjunción con la libertad de expresión y difusión de las ideas e información, en particular, en su aspecto de libertad de debate y crítica política, así como el pleno ejercicio de los demás derechos político-electorales de los ciudadanos, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

Así, con relación a la libertad de expresión en el ámbito político, también se debe atender a las disposiciones fundamentales en materia política en general, y política-electoral en especial; por ejemplo, en el orden federal, las concernientes a la calidad que se otorga a los partidos políticos como entidades de interés público; el derecho que se prevé a favor exclusivo de los ciudadanos nacionales, para intervenir en los procedimientos electorales, el principio de equidad entre los partidos políticos, que se debe garantizar tratándose de los elementos con los que deben contar para llevar a cabo sus actividades, con relación a las reglas a que se debe sujetar su financiamiento público y privado, las reglas aplicables para sus precampañas y participación en las campañas electorales; el principio de equidad que debe prevalecer en el uso permanente de los medios de comunicación social; los principios rectores de la función electoral, especialmente, los de certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y legalidad; los principios, entre otros, de honradez e imparcialidad, que deben imperar en la aplicación de los recursos públicos, que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos.

En consecuencia, se debe proteger y garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la libertad de expresión en materia política, en general, y en materia política-electoral, en especial; tanto en las precampañas como en las campañas electorales, así como fuera de ellas, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 41 del mismo ordenamiento, así como en relación con los tratados internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, bajo el imperativo de respetar los derechos de terceros, así como el orden público.

En tal virtud, tal como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho de libertad de expresión sólo debe atender a las restricciones, deberes y limitaciones, constitucional y legalmente establecidas, lo cual es intrínseco al sistema democrático de Derecho que en la participación política en general y en la política-electoral en especial se permite, puesto que en dicho ámbito se debe ponderar la libre circulación de ideas e información, acerca de los candidatos y sus partidos políticos, a través de cualquier vía o instrumento lícito, que, en principio, libremente elijan los propios entes políticos, candidatos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información al respecto.

Decir lo contrario, interferiría con el ejercicio de la libertad de expresión, derecho establecido en nuestra Constitución y en los tratados internacionales en los que

México ha formado parte, generando un efecto negativo en la difusión de información que incluso podría constituirse en actos de censura.

Máxime que ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que de conformidad con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones, así como que toda persona puede hacerlo libremente sin injerencia de autoridad alguna.

En consecuencia, toda vez que no se acreditó que la inserción denunciada constituya propaganda electoral a favor del C. Ricardo Barroso Agramont, otrora candidato a Gobernador por el estado de Baja California Sur, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, se concluye que no incumplieron con lo dispuesto en el artículo en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 127, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, por lo que debe considerarse **infundado** el procedimiento de mérito por lo que hace al presente apartado.

En atención a las consideraciones vertidas y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j), y aa) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en contra del Ricardo Barroso Agromont, otrora candidato a Gobernador de esa entidad federativa, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza, en los términos del **Considerando 2** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Notifíquese la Resolución de mérito al quejoso, el C. Omar Verdugo Barba.

TERCERO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

CUARTO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de agosto de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**