

CG155/2009

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN PROBABLES INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PRI/CG/066/2009.

Distrito Federal, a 20 de abril de dos mil nueve.

VISTOS para resolver los autos del expediente identificado al rubro, y:

R E S U L T A N D O

I. Con fecha catorce de abril del año en curso, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito signado por el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el órgano máximo de dirección de este Instituto, mediante el cual denuncia al Partido Acción Nacional por la comisión de actos que a su juicio contravienen la normativa electoral federal, mismo que en lo que interesa, señala:

“(…)

LIC. SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA C., a nombre y en representación del Partido Revolucionario Institucional, personalidad que tengo debidamente reconocida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y que se acredita al tenor de la certificación que se acompaña al presente escrito, autorizando a los licenciados Gerardo Iván Pérez Salazar y Edgar Terán Reza, para recibir toda clase de notificaciones y señalando para los mismos términos el domicilio ubicado en las oficinas ante el Instituto Federal Electoral, sito en Viaducto Tlalpan No. 100, colonia Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, C.P. 14610, en esta ciudad; comparezco y expongo:

Que con fundamento en los artículos 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p), 341, 342, 354, 356, 367, 368 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 3, inciso c), 6, 7, 13, 62, párrafos 1 y 2, inciso c), y 64 del

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, vengo a promover **QUEJA O DENUNCIA EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR LA VÍA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**, por hechos que constituyen faltas administrativas de dicho partido político, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

REQUISITOS LEGALES

En acatamiento de lo dispuesto por los artículos 368, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 64 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, doy cumplimiento a los siguientes requisitos procesales:

A) Nombre del quejoso o denunciante.- Partido Revolucionario Institucional.

B) Firma autógrafa del quejoso o denunciante.- El presente escrito se encuentra suscrito de manera autógrafa por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

C) Documentos para acreditar la personería.- La personería con que actúo se encuentra reconocida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Adicionalmente se acompaña certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, que acredita la personería del suscrito (Anexo 1).

D) Domicilio para oír y recibir notificaciones.- Se han precisado estos datos en el proemio de este escrito.

E) Narración de los hechos en que se basa la denuncia.

1. El Partido Revolucionario Institucional es un partido político nacional y, por tanto, una entidad de interés público.
2. El Partido Acción Nacional es un partido político nacional.
3. En las ediciones impresas de las revistas "**LETRAS LIBRES**", **ABRIL 2009**, AÑO XI, NÚMERO 124, página 65 y "**nexos**", número 376, página 46; ambas de circulación nacional, se publicó una inserción del Partido Acción Nacional, de acuerdo con el siguiente:

Como se observa de la publicación el Partido Acción Nacional reincide en actos en los que denigra e injuria a mi representado, pretendiendo confeccionar una falsa definición de Diccionario, con el emblema del Partido Acción Nacional.

F) Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente.- Se acompaña al presente escrito, además de la documentación con que se acredita la personería del suscrito (Anexo 1):

1. Ejemplar original de la Revista "**LETRAS LIBRES**" **ABRIL 2009**, AÑO XI, NÚMERO 124, página 65, en que aparece la publicación referida. (Anexo 2).
2. Ejemplar original de la Revista "**nexos**", número 376, **abril 2009**, página 46; en que aparece la publicación referida. (Anexo 3).

G) Medidas cautelares.- En apartado específico se hace la solicitud concreta.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

CONSIDERACIONES DE DERECHO

El Partido Acción Nacional es un partido político nacional y como tal tiene derechos y obligaciones a los que debe sujetar su conducta.

El artículo 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

(Se transcribe)

De lo anterior se desprende que los partidos políticos en la propaganda política o electoral que emitan, bajo cualquier modalidad, deben omitir cualquier expresión que denigre a los partidos políticos o calumnie a las personas.

La inserción pagada referida que motiva la presente queja denigra y calumnia al Partido Revolucionario Institucional, con lo que viola el artículo 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los incisos a) y p) del párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, define "Denigrar" como: "Del lat. denigrare, poner negro, manchar. 1. tr. Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien. 2. tr. Injuriar (agraviar, ultrajar)", y "Calumniar" como "Del lat. calumniari. 1. tr. Atribuir falsa y maliciosamente a alguien palabras, actos o intenciones deshonrosas. 2. tr. Der. Imputar falsamente un delito. 3. tr. ant. Vengar o reparar agravios".

Como se observa de la inserción del Partido Acción Nacional, se atribuyen al Partido que represento "características", que tienen un significado en general negativo. Según el Diccionario de la Lengua Española, tales palabras significan:

Trampa. *(De la onomat. tramp. gemela de trap). 1. f. Artificio para cazar, compuesto ordinariamente de una excavación y una tabla que la cubre y puede hundirse al ponerse encima el animal. 2. f. Puerta en el suelo, para poner en comunicación cualquier parte de un edificio con otra inferior. 3. f. Tablero horizontal, movable por medio de goznes, que suelen tener los mostradores de las tiendas, para entrar y salir con facilidad. 4. f. Tira de tela con que se tapa la abertura de los calzones o pantalones por delante. 5. f. Dispositivo que sirve para retener una sustancia separándola de otras. 6. f. Contravención disimulada a una ley, convenio o regla, o manera de eludirla, con miras al provecho propio. 7. f. Infracción maliciosa de las reglas de un juego o de una competición. 8. f. Ardid para burlar o perjudicar a alguien. 9. f. Deuda cuyo pago se demora.*

Corrupción: *"Del lat. corruptio, -onis). 1. f. Acción y efecto de corromper. 2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito. 3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. 4. f. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. 5. f. ant. diarrea."*

Triquiñuela. *1. f. coloq. Rodeo, efugio, artería.*

Rodeo. *1. m. Acción de rodear. 2. m. Camino más largo o desvío del camino derecho. 3. m. Vuelta o regate para librarse de quien persigue. 4. m. Manera indirecta o medio no habitual empleado para hacer algo, a fin de eludir las dificultades que presenta. 5. m. Manera de decir algo, valiéndose de términos o expresiones que no la den a entender sino indirectamente. 6. m. Escape o efugio para disimular la verdad, para eludir la instancia que se hace sobre un asunto. 7. m. En algunos países de América, deporte que consiste en montar a pelo potros salvajes o reses vacunas bravas y hacer otros ejercicios, como arrojar el lazo, etc. 8. m. Sitio donde se reúne el ganado mayor, bien para sestear o para pasar la noche, o bien para contar las reses o para venderlas. 9. m. Reunión del ganado mayor para reconocerlo, para contar las*

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

cabezas, o para cualquier otro fin. **10.** m. Sal. Siesta del ganado vacuno en el campo. **11.** m. germ. Conjunto o reunión de ladrones o de rufianes.

Artería. (De artero). **1.** f. peyor. Amaño, astucia que se emplea para algún fin.

Cacique, ca. (De or. Caribe). **1.** m. y f. Señor de vasallos en alguna provincia o pueblo de indios. **2.** m. y f. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo. **3.** m. y coloq. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos. **4.** f. coloq. p. us. Mujer de **cacique**.

Autoritario. Ria. **1.** adj. Que se funda en el principio de autoridad. **2.** adj. Partidario extremado del principio de autoridad. U. t. c. s. **3.** Adj. Que tiende a actuar con autoritarismo. U.t.c.s. **4.** adj. Dicho de un régimen o de una organización política: Que ejerce el poder sin limitaciones.

Déspota. (Del it. Déspota). **1.** m. Soberano que gobierna sin sujeción a ley alguna. **2.** n. Hombre que ejercía mandos supremos en algunos pueblos antiguos. **3.** com. Persona que trata con dureza a sus subordinados y abusa de su poder o autoridad.

Deshonesto, ta. **1.** adj. Falto de honestidad. **2.** adj. No conforme a razón ni a las ideas recibidas por buenas. **3.** adj. ant. Grosero, descortés, indecoroso.

Mafia. (Del it. Mafia). **1.** F. Organización criminal de origen siciliano. **2.** f. Cualquier organización clandestina de criminales. **3.** f. Grupo organizado que trata de defender sus intereses. La mafia del teatro. **4.** f. P. Rico. Engaño, trampa, ardid.

Como se ve, en pocos casos las palabras atribuidas al Partido Revolucionario Institucional tienen más de una acepción; por lo que el sentido del inserto, imbrica una convocatoria a impedir que el Partido Revolucionario Institucional regrese al ejercicio del poder público, según se desprende del corolario; la acepción que se persigue es de carácter negativo, pretendiendo viciar la opinión del electorado y que el Partido Acción Nacional pretende hacer creer, ante el regreso del PRI al ejercicio del poder público.

Lo anterior porque no debe asumirse la ingenuidad de que el Partido Acción Nacional ha pagado una inserción de prensa para destacar las características positivas del Partido Revolucionario Institucional y sus gobiernos, menos aún en el contexto político electoral en que nos encontramos fácilmente advertible y que es un hecho notorio.

Es conveniente apuntar los elementos, públicos y notorios, del contexto en que se encuentra la propaganda del Partido Acción Nacional:

- a) Un proceso electoral federal y diversos locales en curso;
- b) La difusión en los últimos meses de diversas encuestas cuyos resultados arrojan una clara ventaja para las elecciones electorales federales al Partido Revolucionario Institucional;
- c) El sentido de la campaña "institucional" del Partido Acción Nacional, que busca confrontar al Partido Revolucionario Institucional con mensajes que pretenden identificarlo como una opción no deseada; y
- d) La reiteración del Partido Acción Nacional de que su estrategia de comunicación continuará como la tienen diseñada, donde las encuestas son un elemento para ellos, fundamental, y tiene como finalidad la elección del 5 de julio de 2009.

Lo anterior no requiere prueba por ser público y notorio, ya que consta, el contexto, en los medios de comunicación.

CONSEJO GENERAL EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009

No obstante lo anterior, tal y como se ha señalado, al presente escrito se acompañan las siguientes documentales que se han detallado en el apartado de pruebas.

Se destaca en el contexto en que se produce la inserción que motiva la presente queja **dos notas periodísticas publicadas**, y referidas por esta representación en el procedimiento especial sancionador identificado con el número **SCG/PE/PRI/CG/055/2009**, pero que en el actual entorno es necesario destacar: Una de ellas el día 30 de marzo de 2009 en el periódico El Universal, Sección Primera, página 12, con el título "Hablan los protagonistas. Mantendremos la postura y estrategia" y se refiere a declaraciones del Secretario de Comunicación y Vocero del Partido Acción Nacional, en que menciona que su partido "no va a cambiar la estrategia y seguirán trabajando como si estuviéramos en la anterior encuesta que los ubicaba en una intención de voto de 25.1%"; y otra en el diario Excelsior, Sección Primera-Nacional, página 6, publicada en la edición del día 31 de marzo de 2009, en que se da cuenta de declaraciones del vocero del Partido Acción Nacional, en el sentido de que este mensaje, refiriéndose a la publicación de la inserción a que se refiere la presente queja, es sólo una parte de "una estrategia de campaña" y que "El propósito es que la gente vea la película y no sólo los créditos", ya que se busca contrastar resultados y propuestas "con la mira de obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del 5 de julio, cuando se renovará la Cámara de Diputados y serán elegidos seis gobernadores, además de presidentes municipales".

Con lo anterior queda claro que la inserción del Partido Acción Nacional debe verse en el contexto político electoral, que forma parte de una estrategia que pretende posicionarlos mejor en las encuestas y que ello se logrará, desde su visión, a través de denigrar y calumniar al Partido Revolucionario Institucional, institución política que aparece con los niveles de preferencia más altos entre los ciudadanos electores que tendrán oportunidad de emitir su voto el 5 de julio de 2009, según encuestas publicadas en medios de comunicación masivos.

Lo que es más, ya se trata de acciones de reincidencia por parte del denunciado, pues no obstante haber sido objeto de un procedimiento especial sancionador diverso por la propaganda denominada "sopa de letras" y otros que se describen en el cuerpo del dictamen del procedimiento especial sancionador identificado con el número SCG/PE/PRI/CG/055/2009, insiste en calumniar, denostar y denigrar a mi representado, lo que necesariamente esta H. Autoridad deberá considerar en el momento de resolver.

Es evidente que la inserción pagada del Partido Acción Nacional que motiva la presente queja, tiene como propósito denigrar y calumniar al Partido Revolucionario Institucional, ya que con la propaganda que hace dirigida a los lectores de las revistas mencionadas, pretende que, encuentren en su "falsa definición de diccionario" palabras de carácter negativo, algunas de ellas que describen delitos, que, según establece la inserción, son "características" del "político mexicano que pertenece al PRI".

El Partido Acción Nacional con su inserción, comunica a los habitantes del país que el Partido Revolucionario Institucional tiene "características" negativas que evidentemente manchan, deslustran y ofenden la opinión de la entidad pública que represento.

Lo mismo debe decirse de la imputación maliciosa que hace de actos, al atribuir como "características" descriptivas, palabras que denotan acciones negativas que por supuesto ni siquiera prueba, llegando inclusive, al extremo de imputar falsamente la comisión de delitos.

Es importante señalar y debe decirse que en el rubro de la inserción, la imputación de dichas características y, por tanto, la denigración y calumnia, trasciende al Partido Revolucionario Institucional, ya que expresamente se incorporan las siglas "PRI".

Las imputaciones de conductas negativas que hace el Partido Acción Nacional al Partido Revolucionario Institucional, así reconocidas por los lectores de las Revistas "**LETRAS LIBRES**" y "**nexos**", por el significado de las palabras contenidas, tienen como finalidad, sin duda, la de manchar, ofender y deslustrar

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

la opinión pública del Partido Revolucionario Institucional, lo que significa **denigrar**, así como imputar conductas negativas falsas, incluso delitos, que significa **calumniar**, lo que tienen una finalidad, según aparece de lo expuesto por su vocero, de carácter electoral, específicamente un **objetivo expresamente referido a las elecciones federales y locales que se celebrarán el 5 de julio de 2009**.

Por supuesto, no debe pasar desapercibido el derecho de toda persona física o moral del ejercicio de su libertad de expresión en los términos del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, también debe tenerse presente que dicho derecho tiene límites, también constitucionales y claramente definidos, en materia electoral, por el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace a la Constitución General de la República, el artículo 6 dispone, en su párrafo primero, que "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa", para después acotar: "sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público", de manera que la manifestación de las ideas no imbrica una libertad absoluta, ya que debe armonizarse con el goce y el ejercicio de derechos, por ejemplo, de otras personas, sean físicas o morales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha expresado, en tesis de jurisprudencia bajo el rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMILIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, que "[...] **En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas (la manifestación de las ideas) 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 [...]**, esto es, el Tribunal reconoce la maximización de la libertad de expresión, en el entorno de temas de interés público, que permitan la formación de una opinión pública libre, pero sin rebasar el derecho a la honra y a la dignidad.

También ha sostenido el Tribunal, en jurisprudencia con el rubro 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, que "[...] **La honra y dignidad, son valores universales construidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos de la personalidad es factible ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados. En ese orden, en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.**"

Es evidente, por una parte, lo que resulta de la mayor relevancia, que no se está en la circunstancia del debate de carácter electoral, aunque el Partido Acción Nacional expresamente haya manifestado que su estrategia ya se sitúa en la discusión político-electoral, que es precisamente en la condición en que el derecho de la libertad de expresión de las ideas se maximiza; por otra, que los temas (aunque, se insiste no lo son), planteados por el Partido Acción Nacional -por la sola incorporación de palabras negativas, atribuidas al Partido que represento- no son de interés público; que no forman una opinión libre, ya que plantea una burda estrategia de comunicación que lo único que busca es denostar y calumniar; y que, aún y

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

cuando se supusiera el interés garantista, que compartimos, evidentemente las publicaciones rebasan el derecho a la honra y a la dignidad del Partido Revolucionario Institucional, por los contenidos que sólo denostan y calumnian.

A mayor abundamiento, conviene tener presente el precedente que consta en el juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano y Recurso de Revisión acumulados, relativos a los expedientes: SUP-JDC-404/2009 y recurso de revisión SUP-RRV-1-2009 acumulado, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la resolución de dichos medios de impugnación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros razonamientos, expone:

"[...] Una vez constatado que la expresión controvertida reviste las características de un hecho, debe inmediatamente puntualizarse que la cobertura constitucional con la que cuenta se rige por parámetros distintos de los aplicables a las ideas o juicios, pues las aseveraciones de hechos erróneas, incorrectas o falsas no se encuentran, por sí mismas, amparadas por la Ley Fundamental.

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal.

De acuerdo con el artículo 6º de la Constitución federal;

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 a la información será garantizado por el Estado. En el artículo trasunto se establecen dos derechos fundamentales distintos: El derecho a la libertad de expresión (primera parte del artículo) y el derecho a la libertad de información (segunda parte). Un rasgo distintivo entre tales derechos es que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos. Dado que algunas veces en la realidad será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

[...]

La libertad de expresión goza de un ámbito de acción delimitado sólo por los límites constitucionalmente permitidos y no abarca la emisión, por ejemplo, de expresiones que constituyan indudablemente ofensas o insultos (en tanto afectarían los derechos de terceros).

Una sólida doctrina judicial de la libertad de expresión debe tener en cuenta los aspectos institucionales, esto es, no debe circunscribirse a considerar la naturaleza del discurso expresado o el carácter de las expresiones proferidas, sino, también, por ejemplo, la identidad de quien se expresa, el entorno institucional en que se producen las expresiones proferidas (empresas, sindicatos, universidades y demás) o el medio a través del cual se difunden, un medio impreso, o bien en medios electrónicos de comunicación. Esta Sala Superior ha avanzado en esta dirección, toda vez que, por ejemplo, ha considerado los límites del derecho a la libertad de expresión en atención al sujeto (SUP-JDC-221/2003) o el entorno partidario en que se profieren las expresiones protegidas constitucionalmente (SUP-JDC-393/2005). En consecuencia, es necesario tomar en cuenta el o los medios a través de los cuales se difunden las expresiones sujetas a escrutinio.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

En el artículo 6º, in fine, de la Constitución federal se establece el derecho a la información, que incluye, entre otros aspectos, el derecho a recibir información veraz y no manipulada.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de dos mil dos, página 72.

En lo concerniente a la dimensión puramente informativa de un mensaje, incluso publicitario, el requisito relativo a la veracidad de la información tiene encuadre constitucional, según se desprende de la ratio essendi de la invocada tesis de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente tenor:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA. La libertad de expresión e imprenta goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa. Desde esta perspectiva, se entiende que las libertades de expresión e imprenta protejan de manera especialmente clara y enérgica el derecho del individuo a expresar sus ideas en materia política, y que otro tipo de discursos expresivos, como el comercial, estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, la publicidad puede, en ciertos casos y bajo ciertas circunstancias, constituir una aportación al debate ciudadano sobre los asuntos públicos, y puede contribuir a difundir y a dar plasticidad a ideas que pueden y deben legítimamente ingresar en el debate público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el discurso comercial se reduce simplemente a un conjunto de mensajes que proponen a sus receptores la realización de una transacción comercial y, en esa medida, su producción puede ser regulada por el legislador dentro de límites mucho más amplios que si tratara de un caso de ejercicio de la libertad de expresión en materia política. Si bien no puede afirmarse, ex ante y de manera absoluta, que el discurso comercial esté totalmente fuera del ámbito de proyección de la libertad de expresión, en la mayoría de ocasiones el mismo solamente complementa el libre ejercicio de una actividad empresarial, por lo que le son aplicables las limitaciones legales y constitucionales que se proyectan sobre esta última. Esto es así, cuando las limitaciones inciden en la dimensión puramente informativa de la publicidad y la relación de la publicidad con el ejercicio de la libertad de imprenta no se da en el caso concreto. El legislador, por tanto, al considerar la publicidad en cuanto mensaje que da información sobre la oferta empresarial puede someterla a los límites de veracidad y claridad exigibles en este ámbito. (Énfasis añadido).

De lo anterior se tiene que las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden a la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además susceptibles de ser comprobados razonablemente, y no apoyados en simples rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, sin que ello implique una exactitud inusitada ni incontrovertible del hecho.

En el ámbito de las campañas electorales, como se precisó, la veracidad de las informaciones que se presenten como tales al electorado tiene una indudable trascendencia, pues de lo contrario se permitiría que se proporcionara a la ciudadanía insumos de noticias con contenidos que, en lugar de fomentar la consecución de un voto razonado y ampliamente informado, propendieran precisamente a lo contrario, con lo cual se desnaturalizaría el diseño constitucional existente.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

Todo lo relatado conduce a sostener que, como lo consideró la autoridad responsable, resultaba relevante que la presunta complicidad del candidato de la coalición "Por el Bien de Todos" no se encontrara, hasta el momento, soportada en medios o elementos de convicción razonables, ya que, como la expresión controvertida constituye una afirmación de hechos, es necesario que se encontrara, al menos, apoyada en elementos objetivos y reales.

Pero al no ser así, en concepto de esta Sala Superior, el empleo de la frase "López Obrador permitió estos delitos" contraviene el mandato establecido en el artículo 38, apartado 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por cuanto con su utilización se desacredita, de forma injustificada, al candidato de una coalición, con la consecuente denostación, demérito o denigración del ofendido, cuestión en la que se insiste más adelante.

[...]

Lo anterior implica, en concepto de esta Sala Superior, que a los partidos políticos o a las coaliciones no les está permitido formular las expresiones no protegidas normativamente contra los sujetos protegidos (ciudadanos, instituciones públicas, partidos políticos y, por extensión, las coaliciones, así como sus candidatos), incluso so pretexto de la realización de campañas electorales, mediante la propaganda política, en las que, por la propia naturaleza de las campañas, la participación de los diversos actores políticos y el debate público son mucho más intensos.

En efecto, es razonable estimar, desde una perspectiva funcional (de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), que el propósito de la disposición bajo análisis es, por un lado, incentivar debates públicos de altura enfocados no sólo en presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas (en los términos de lo dispuesto en el artículo 182, párrafo 3, del código electoral federal) sino también propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado (en conformidad con lo dispuesto en el invocado artículo 182, párrafo 4) y, por otro, para inhibir que la política se degrade en una escalada de expresiones no protegidas en la ley, esto es, cualquier expresión que implique "diatriba", calumnia, injuria, difamación o que denigre" a los sujetos protegidos.

[...]

La disposición legal invocada tiene por objeto excluir del ámbito de protección normativa aquellas críticas, expresiones, frases o juicios de valor que sólo tienen por objeto o como resultado la denostación, la ofensa o la denigración de otro partido, de sus candidatos, de las instituciones públicas o de los ciudadanos, ya sea que ello sea consecuencia de una intención deliberada (elemento subjetivo) o como mero resultado de los términos lingüísticos utilizados (elemento objetivo), sin que para ello sea requisito ineludible el empleo de expresiones que, en sí mismas, constituyan una diatriba, calumnia, injuria o una difamación, ya que la lectura del dispositivo en análisis permite advertir que esa enunciación tiene un mero carácter instrumental, en tanto que hecho operativo de la hipótesis normativa es que el mensaje produzca el demérito, la denostación o, en palabras del legislador, la denigración del ofendido.

Consecuentemente, habrá transgresión a la obligación contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del código electoral federal cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido o coalición, de sus candidatos, de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, como consecuencia de la utilización de diatribas, calumnias, injurias o difamaciones, esto es, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

armónico de la vida democrática; o bien, en el mismo supuesto se encontrarán aquellas expresiones o alusiones (escritas, habladas o representadas o gráficamente) que, no ubicándose formal y necesariamente en el supuesto anterior, resulten impertinentes, innecesarias o desproporcionadas y asea para explicitar la crítica que se formula, ya para resaltar o enfatizar el mensaje, la oferta política o incluso la propuesta electoral que se pretende hacer llegar a un público determinado, esto es, cuando el propósito manifiesto del mensaje o su resultado objetivo no sea difundir preponderantemente dicha oferta o propuesta, sino descalificar a otro instituto político, cuestión que debe sopesarse por el operador jurídico bajo un escrutinio estricto, especialmente en aquellos casos, en los que el legislador ha delineado las características a que deben ceñirse ciertos mensajes que lleven a cabo los partidos políticos, dado que con semejantes exigencias se propende a la realización de sus fines, en conformidad con lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, del código electoral federal.

[...]

El análisis conjunto del contenido de los tres mensajes materia de impugnación, revela la intención del Partido Acción Nacional de denostar la imagen del candidato de la coalición, al considerarlo como un peligro para México, una mala opción para la Presidencia de la República, e incluso, mostrarlo frente a la opinión pública como alguien desconfiable, deshonesto, que consiente la comisión de ilícitos y que además, de ser elegido, sólo traería graves problemas para el país, como son devaluaciones, crisis económicas, desempleo.

Efectivamente, los tres mensajes analizados tienen como puntos comunes, los siguientes:

- 1) Se trata de comunicados en los cuales se enfatiza notablemente, en los contextos lingüísticos y visuales, la figura del candidato a la Presidencia de la coalición "Por el Bien de Todos", todos ellos de carácter negativo;*
- 2) Son, en su mayoría, manifestaciones relativas a supuestas acciones pasadas, y no vinculadas, al menos no formalmente, a los futuros programas o planes propuestos por la referida coalición.;*
- 3) Constituyen discursos ajenos a la información directamente relacionada con las plataformas electorales del Partido Acción Nacional y de la coalición "Por el Bien de Todos", y*
- 4) Si bien en las expresiones contenidas en los mensajes en cuestión, no se utilizan expresiones intrínsecamente vejatorias o injuriosas; sin embargo, como ya se vio, contravienen al mandato establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se utilizan críticas, expresiones, frases o juicios de valor que, sin revestir las características anteriores, tienen por objeto o como resultado, la ofensa o la denigración de alguno de los sujetos o entes previstos en la norma.*

A juicio de esta Sala Superior, mediante la utilización de un escrutinio estricto, en razón de la finalidad proselitista de los mensajes difundidos por el Partido Acción Nacional, los promocionales de mérito se encuentran en este supuesto, pues como se ha explicado, su propósito manifiesto no es difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, sino por el contrario, empañar la imagen pública del mencionado candidato, toda vez que en forma directa y subliminal conducen a la población a formarse la imagen de que el candidato a la Presidencia de la República de la coalición "Por el Bien de Todos", sea considerado como un auténtico peligro para el país, atento a las calidades que se le imputan a través de los spots objeto de análisis.

Por todo lo anterior, es posible concluir que la conducta asumida por el Partido Acción Nacional, es sin duda, violatoria de la Constitución de la República y de la legislación electoral.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

Por otra parte, nuestro aserto, en el sentido de que el Partido Acción Nacional entiende que se encuentra ya en la discusión político-electoral, propia de los períodos de campaña, tiene un sustento objetivo. La inserción pagada del Partido Acción Nacional, si se le adminicula con otras probanzas, es un acto anticipado de campaña de dicho partido, de los que se encuentran prohibidos por la legislación electoral.

El Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, dispone:

Artículo 7

(Se transcribe)

De lo anteriormente transcrito aparecen conceptos muy relevantes para arribar a la conclusión de lo que debe entenderse como acto anticipado de campaña.

Los componentes de lo que debe entenderse como actos anticipados de campaña, según la interpretación, gramatical, sistemática y funcional de los conceptos contenidos en el Reglamento de Quejas y Denuncia -donde se encuentra la descripción más cercana de los actos anticipados de campaña- son: a) una acción (publicación, imagen, expresión, reunión pública, marcha, etcétera); b) un sujeto que realiza la acción (partido político, militante, vocero, etcétera); c) un contenido (promover candidaturas, solicitar el voto y, por extensión de la definición de propaganda electoral –propia de las campañas electorales-, aquella que contenga alguno o algunos de diversos vocablos que precisa el Reglamento, la que emita mensaje con una determinada intencionalidad y, particularmente, la que tenga como finalidad “influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos”; d) un público objetivo (el electorado); y e) una temporalidad (antes de la fecha del inicio formal de las campañas electorales respectivas).

A partir de los elementos descritos es que se considera que la inserción del Partido Acción Nacional, materia de la presente queja, adminiculada con otros elementos de pruebas, se considera actos anticipados de campaña.

Efectivamente, la inserción del Partido Acción Nacional:

- 1. Es una publicación pagada;*
- 2. La realiza un partido político.*
- 3. El contenido tiene la intención de influir en las preferencias electorales de los habitantes del país en contra del Partido Revolucionario Institucional, lo que se desprende del contenido que denigra y calumnia al Partido, ya que forma parte de una estrategia electoral, según ha señalado expresamente el vocero del Partido Acción Nacional según se ha acreditado en el apartado de pruebas, y cuya motivación son las preferencias electorales, lo que también ha expresado dicho personaje, según aparece en las notas periodísticas a que se ha hecho referencia. La adminiculación del inserto que motiva la presente queja se da, precisamente, con las declaraciones públicas y publicadas del Vocero del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.*

Destaca por supuesto, en el contenido de la nota del diario Excélsior, Sección Primera-Nacional, página 6, publicada en la edición del día 31 de marzo de 2009, en que se da cuenta de declaraciones del vocero del Partido Acción Nacional, en el sentido de que este mensaje, refiriéndose a la publicación de la inserción a que se refiere la presente queja, es sólo una parte de “una estrategia de campaña” y que “se busca contrastar resultados y propuestas con la mira de obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del 5 de julio, cuando se renovará la Cámara de Diputados”. La referencia a “votación”, “jornada” y la mención específica de la “jornada comicial del 5 de julio”, claramente sitúan las expresiones en el supuesto

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

de propaganda electoral, propia de las campañas electorales, a que se refiere el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

También resalta que la campaña negativa del Partido Acción Nacional va en contra, por los contenidos demostrados de denigración y calumnia, del Partido Revolucionario Institucional, aspecto a que se refiere, como propaganda electoral, el último párrafo de la fracción VII, del inciso b), párrafo 1, del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

4. *El público objetivo son los electores ya que se encuentran expuestos a la publicación pagada y a las declaraciones de los dirigentes, particularmente del Vocero, del Partido Acción Nacional, a más que como se ha dicho así lo reconoce expresamente el vocero, en el sentido de que su estrategia es tener un mayor número de votación en las elecciones del 5 de julio.*

5. *Evidentemente se realiza con anticipación a la fecha señalada de inicio de las campañas electorales en el mes de mayo de 2009, para la elección federal.*

Acreditados los hechos, adminiculadas las pruebas y valoradas en su contenido en el contexto político-electoral, es inconcuso que la actividad descrita desplegada por el Partido Acción Nacional se constituye en actos anticipados de campaña con lo que viola normas de carácter constitucional y legal, particularmente el contenido del artículo 38, párrafo 1, inciso a), en relación con el artículo 237, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Consecuentemente, las conductas desplegadas por el Partido Acción Nacional, materia de la presente queja, se sitúan en las hipótesis previstas en los incisos a), e) y j) del párrafo 1 del artículo 342 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

MEDIDAS CAUTELARES

*Toda vez que ha quedado acreditado que la inserción denigratoria y calumniosa del Partido Acción Nacional forma parte de una estrategia de carácter electoral de ese partido en contra de mi representado y en razón de que el Secretario de Comunicación del partido denunciado ha señalado, según aparece en las notas periodísticas referidas por esta representación en el procedimiento especial sancionador identificado **SCG/PE/PRI/CG/055/2009**, pero en el actual entorno es necesario destacar lo que en ellas se consigna: "La posición ante la encuesta y la estrategia se mantienen en los mismos términos", es decir, "El Partido Acción Nacional seguirá con la misma postura y estrategia con miras a las elecciones del 5 de julio, es de la mayor relevancia que la Secretaría Ejecutiva proponga a la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Federal Electoral la adopción de medidas cautelares que tengan como fin la cesación de los actos (que han anunciado continuarán) que constituyen infracción, para evitar la producción de daños irreparables a mi representado, a los principios que rigen el proceso y los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se pide:

PRIMERO.- *Admitir y dar el trámite legal correspondiente a la presente queja o denuncia en contra del Partido Acción Nacional en vía del procedimiento especial sancionador.*

SEGUNDO.- *Proponer las medidas cautelares pertinentes.*

TERCERO.- *Sustanciar el procedimiento previsto por el marco legal y reglamentario que rige el procedimiento sancionador y, en su momento, dictar resolución imponiendo al Partido Acción Nacional las sanciones a que se hace acreedor por la clara violación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que se le imputan y que han quedado acreditadas.*

(...)"

Anexo al escrito referido se agregaron las siguientes pruebas:

- Ejemplar de la revista "Nexos" del mes de abril de 2009, en su edición número 376, en cuya página 46, aparece una inserción de la propaganda denunciada (PRlimitivo).
- Ejemplar de la revista "Letras Libres" del mes de abril de 2009, en su edición número 124, Año XI, en cuya página 65, aparece una inserción de la propaganda denunciada.
- Copia de la nota periodística publicada en el periódico "Excelsior", en su edición del 31 de marzo de 2009, Sección Primera-Nacional, página 6, intitulada "**Crítica PAN a PRI con sopa de letras**".
- Copia de la nota publicada en el periódico "El Universal", en su edición de 30 de marzo de 2009, en la sección primera, página 12, intitulada "**Mantendremos postura y estrategia**".

II. El quince de abril del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral con fundamento en lo establecido en los artículos 14, 16, 17 y 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo previsto por los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); 237, párrafo 3; 341, párrafo 1, inciso a), 342, párrafo 1, incisos a), e) y j); 367, párrafo 1, incisos a) y c); 368, párrafos 2, 3, 7 y 8; 369 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 62, párrafos 1 y 2, inciso c), fracciones III y IV; 64, 67, 68 y 69 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral dictó acuerdo que en lo que interesa señala:

*"SE ACUERDA: 1) Fómese expediente al escrito y anexos de cuenta, el cual quedó registrado con el número **SCG/PE/PRI/CG/066/2009**; 2) En términos del artículo 367, párrafo 1, incisos a) y c) del código electoral federal, el Secretario del Consejo General de este órgano electoral autónomo instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que: I. Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como acontece en el caso por cuanto hace a denigración y calumnia por parte del Partido Acción Nacional en contra del partido político denunciante; y II. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, tal como acontece en el caso, ya que como se reseñó al inicio del presente proveído el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el máximo órgano de dirección de*

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

este Instituto presentó denuncia en contra del Partido Acción Nacional, por la posible comisión de actos denigrantes y calumniosos en contra de su representado, toda vez que específicamente en dos revistas de circulación nacional (Letras Libres y Nexos) se colocó supuesta propaganda denigratoria y calumniosa en contra del Partido Revolucionario Institucional; asimismo, hace valer que el Vocero del Partido Acción Nacional (Héctor Villarreal) ha hecho declaraciones en las que manifiesta que dichas actividades son parte de una estrategia política con miras a ganar más adeptos para la jornada electoral del próximo 5 de julio; **3)** En virtud de que los hechos denunciados por el Partido Revolucionario Institucional podrían ser constitutivos de alguna infracción a lo dispuesto en el Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p) del código electoral federal, en el sentido de que la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos; y el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, iníciase el procedimiento administrativo sancionador especial contemplado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Cuarto del Código en comento en contra del Partido Acción Nacional; **4) Emplácese** al Partido Acción Nacional al presente procedimiento, corriéndole traslado con copia de todos los autos que obran en el expediente; **5) Se señalan las doce horas del día dieciocho de abril de dos mil nueve, para que se lleve a cabo la audiencia de pruebas y alegatos** a que se refiere el artículo 369 del ordenamiento en cuestión, la cual habrá de efectuarse en las oficinas que ocupa la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, sita en Viaducto Tlalpan número 100, Edificio "A", primer piso, Colonia Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, C.P. 14610, en esta ciudad; **6) Cítese a las partes** a comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos antes referida, apercibidos que de no comparecer perderán su derecho para hacerlo. Al efecto, se instruye a los Licenciados en Derecho Mauricio Ortiz Andrade, Ángel Iván Llanos Llanos, Rubén Fierro Velázquez, Karen Elizabeth Vergara Montufar, Ismael Amaya Desiderio, Miguel Ángel Baltazar Velázquez, David Alejandro Ávalos Guadarrama, Alfredo Vértiz Flores, Rodrigo Osvaldo Montoya Arroyo, Daniel Cortes Araujo, Héctor Tejeda González, Miguel Ángel Baltazar Velázquez, Christian Guillermo García Rosas, Wendy López Hernández, Nadia Janet Choreño Rodríguez, Paola Fonseca Alba, Santiago Javier Hernández Oseguera, Adriana Morales Torres, Francisco Juárez Flores, Julio César Jacinto Alcocer y Marco Vinicio García González, personal adscrito a la Dirección Jurídica de este Instituto, y apoderados legales del mismo, para que en términos del artículo 65, párrafo 1 inciso I) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, conjunta o separadamente practiquen la notificación del presente proveído; **7)** Asimismo, se instruye a los Licenciados Gerardo Carlos Jiménez Espinosa, Rubén Fierro Velázquez, Mauricio Ortiz Andrade, Arturo Martín del Campo Morales, Ismael Amaya Desiderio, Karen Elizabeth Vergara Montufar, Paola Fonseca Alba y Marco Vinicio García González, personal adscrito a la Dirección Jurídica de este Instituto, para que conjunta o separadamente coadyuven en el desahogo de la audiencia de mérito; **8)** En virtud de que la difusión de la propaganda denunciada podría constituir una infracción a la normativa electoral federal así como a los bienes jurídicos tutelados por ella en particular el de equidad en la contienda electoral, dado que los hechos en cuestión se presentan en el contexto del proceso electoral federal 2008-2009, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 368, párrafo 8 del Código de la materia, se propone adoptar las medidas cautelares que a juicio de la Comisión de Quejas y Denuncias resulten suficientes para hacer cesar los hechos contraventores de la normatividad electoral federal y restituir el orden jurídico que debe imperar en el desarrollo del proceso electoral federal que transcurre; y **9)** Toda vez que en el escrito de denuncia el quejoso hace referencia a las notas periodísticas que obran agregadas a los autos del expediente identificado con la clave

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado SCG/PE/PRI/JD09/PUE/061/2009, agréguese copia debidamente sellada y cotejada de las mismas al presente asunto.-----

Hecho lo anterior, se procederá a elaborar el proyecto de resolución en términos de lo previsto en el artículo 370, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.-

(...)"

III. A fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el proveído antes referido, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, giró los oficios números SCG/689/2009, SCG/690/2009 y SCG/691/2009, de fecha quince de abril del año en curso, dirigidos a los representantes propietarios de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional ante el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral y al Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias, respectivamente, mismos que les fueron notificados el dieciséis de abril del año que transcurre.

IV. Asimismo, el dieciséis de abril del año en curso la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, tomando en cuenta lo acordado en el punto 8 del auto de quince de abril de dos mil nueve determinó dictar las medidas cautelares a que se refiere el artículo 368, párrafo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que la difusión de la propaganda denunciada podría constituir una infracción a lo dispuesto en el Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p) del código electoral federal, en el sentido de que la propaganda política o electoral que difundan los partidos deben abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos; y artículo 38, párrafo 1, inciso a), en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, derivada de la contratación y difusión en dos revistas de circulación nacional ("Letras Libres" y "Nexus") de propaganda que podría conculcar los bienes jurídicos tutelados por la normatividad federal electoral, acuerdo que en sus puntos resolutivos establece lo siguiente:

(...)

ACUERDO

PRIMERO.- *Se ordena al Partido Acción Nacional:*

1.- No volver a contratar o difundir la propaganda que es objeto del presente procedimiento, en ningún medio de comunicación social, incluyendo medios impresos.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

2.- *En lo sucesivo, abstenerse de contratar en cualquier medio de comunicación social, propaganda que incluya términos o expresiones similares a aquellos que son objeto del presente acuerdo.*

3.- *Las obligaciones a cargo del Partido Político denunciado objeto del presente acuerdo, surtirán sus efectos a partir de la fecha de su notificación.*

SEGUNDO.- *Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo público autónomo, notifique al Partido Acción Nacional y al Partido Revolucionario Institucional el contenido del presente acuerdo."*

V. Mediante oficio número SCG/697/2009 de fecha dieciséis de abril de dos mil nueve, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 369, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 65, párrafos 3 y 4 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral instruyó a los Licenciados Gerardo Carlos Jiménez Espinosa, Karen Elizabeth Vergara Montufar, Mauricio Ortiz Andrade, Rubén Fierro Velázquez, Ismael Amaya Desiderio, Arturo Martín Del Campo Morales, Paola Fonseca Alba y Marco Vinicio García González para que conjunta o separadamente, coadyuvaran con él para conducir la audiencia de pruebas y alegatos que habría de celebrarse a las 12:00 horas, del día dieciocho de abril del presente año en las oficinas que ocupa la Secretaría Ejecutiva de este Instituto.

VI. En cumplimiento a lo ordenado mediante proveído de fecha quince de abril del año en curso, el día dieciocho del mismo mes y año, se celebró en las oficinas que ocupa la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, la audiencia de pruebas y alegatos, a que se refiere el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido literal del acta en el que consta dicha actuación, es el siguiente:

"EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, SIENDO LAS **DOCE HORAS DEL DÍA DIECIOCHO DE ABRIL DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE**, HORA Y FECHA SEÑALADAS PARA EL DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 369 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CONSTITUIDOS EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ANTE LA PRESENCIA DE LA LICENCIADA KAREN ELIZABETH VERGARA MONTUFAR, SUBDIRECTORA ADSCRITA A LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUIEN A TRAVÉS DEL OFICIO SCG/697/2009, DE FECHA DIECISÉIS DE ABRIL DE LOS CORRIENTES, FUE INSTRUIDA POR EL SECRETARIO EJECUTIVO EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO PARA LA CONDUCCIÓN DE LA PRESENTE AUDIENCIA, POR LO QUE CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, 16, 17 Y 41 BASE III, APARTADO D DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 125, PÁRRAFO 1, INCISOS A) Y B), 367, 368 Y 369 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; NUMERALES 62, 64, 67 Y 69 DEL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; ARTÍCULOS 39, PÁRRAFO 2, INCISO M) Y 65, PÁRRAFO 1, INCISOS A) Y H) Y PÁRRAFO 3 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ASÍ COMO POR LO

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

ORDENADO MEDIANTE PROVEÍDO DE FECHA QUINCE DE ABRIL DEL AÑO EN CURSO, EMITIDO POR ESTA AUTORIDAD DENTRO DEL EXPEDIENTE EN EL QUE SE ACTÚA, PROVEÍDO EN EL QUE SE ORDENÓ CITAR AL DENUNCIADO, EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, ASÍ COMO AL DENUNCIANTE, EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARA QUE COMPAREZCAN ANTE ESTA AUTORIDAD Y DESAHOGUEN LA AUDIENCIA DE MÉRITO.-----

SE HACE CONSTAR QUE COMPARECE COMO DENUNCIANTE EL C. EDGAR TERÁN REZA EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, QUIEN SE DESEMPEÑA COMO ASESOR DE DICHA REPRESENTACIÓN EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Y SE IDENTIFICA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA EXPEDIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CON NÚMERO DE FOLIO 024012688; PERSONALIDAD QUE TIENE DEBIDAMENTE ACREDITADA EN LOS ARCHIVOS DE ESTE INSTITUTO Y POR LA PARTE DENUNCIADA EL C. JAIME HUGO TALANCON MARTÍNEZ EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, QUIEN SE DESEMPEÑA COMO ASESOR DE DICHA REPRESENTACIÓN EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUIEN SE IDENTIFICA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA EXPEDIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CON NÚMERO DE FOLIO 0000085139186; PERSONALIDAD QUE TIENE DEBIDAMENTE ACREDITADA EN LOS ARCHIVOS DE ESTE INSTITUTO. ACTO SEGUIDO, SE LES RECONOCE A LOS COMPARECIENTES LA PERSONERÍA CON QUE SE OSTENTAN, EN VIRTUD DE QUE SON LAS PARTES CONTENDIENTES EN EL PRESENTE ASUNTO.-----

CONTINUANDO CON EL DESAHO DE LA PRESENTE DILIGENCIA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 369, PÁRRAFO 3, INCISO A) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL INCISO A) PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 69 DEL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SIENDO LAS DOCE HORAS CON DIECIOCHO MINUTOS DE LA FECHA EN QUE SE ACTÚA, SE LE CONCEDE EL USO DE LA PALABRA A LA PARTE DENUNCIANTE, HASTA POR QUINCE MINUTOS, PARA QUE RESUMA EL HECHO MOTIVO DE DENUNCIA Y HAGA UNA RELACIÓN DE LAS PRUEBAS QUE A SU JUICIO LA CORROBORA.-----

EN USO DE LA PALABRA, EL C. EDGAR TERÁN REZA EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, MANIFESTÓ LO SIGUIENTE:-----

EN ESTE ACTO RATIFICO EL ESCRITO PRIMIGENIO DE QUEJA EN TODAS Y CADA UNA DE SUS PARTES, ASI COMO LAS PRUEBAS OFRECIDAS Y LOS RAZONAMIENTOS RELACIONADOS CON CADA UNA DE ELLAS REITERANDO QUE DE LAS CONSIDERACIONES PLENAMENTE SEÑALADAS Y ACREDITADAS EN DICHO ESCRITO RESULTA EVIDENTE LA TRANSGRESIÓN A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL EN EL SENTIDO DE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DEBERÁN CONDUCIR SUS ACTIVIDADES DENTRO DE LOS CAUCES LEGALES Y AJUSTAR SU CONDUCTA Y LA DE SUS MILITANTES A LOS PRINCIPIOS QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 368, PÁRRAFO SÉPTIMO Y 369 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 69 DEL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN ESTE ACTO HAGO ENTREGA DEL ESCRITO DE ALEGATOS POR EL CUAL SOLICITO SE ME TENGA POR RECIBIDO Y REPRODUCIDO COMO SI A LA LETRA SE INSERTASE. -----

SIENDO TODO LO QUE DESEA MANIFESTAR EN EL PRESENTE ASUNTO.-----

LA SECRETARÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL HACE CONSTAR: QUE SIENDO LAS DOCE HORAS CON VEINTIDÓS MINUTOS DE LA FECHA EN QUE SE ACTÚA, SE DA POR CONCLUIDA LA INTERVENCIÓN DEL REPRESENTANTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE ESTE ÓRGANO ELECTORAL AUTÓNOMO, PARA LOS EFECTOS LEGALES CONDUCTENTES.-----

CONTINUANDO CON EL DESAHO DE LA PRESENTE DILIGENCIA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 369, PÁRRAFO 3, INCISO B) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN RELACIÓN CON LO PREVISTO EN EL INCISO B) PÁRRAFO 3 DEL NUMERAL 69 DEL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SIENDO LAS DOCE HORAS CON VEINTITRÉS MINUTOS DE LA FECHA EN QUE SE ACTÚA, SE LE CONCEDE EL USO DE LA PALABRA AL DENUNCIADO, EL C. JAIME

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

HUGO TALANCON MARTÍNEZ EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, A FIN DE QUE EN UN TIEMPO NO MAYOR A TREINTA MINUTOS, RESPONDA LA DENUNCIA, OFRECIENDO LAS PRUEBAS QUE A SU JUICIO DESVIRTÚEN LA IMPUTACIÓN QUE SE REALIZA.--

EN USO DE LA PALABRA, EL C. JAIME HUGO TALANCON MARTÍNEZ EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL MANIFESTÓ LO SIGUIENTE: QUE EN ESTE ACTO SE RATIFICA EN TODAS Y CADA UNA DE SUS PARTES EL ESCRITO DE ALEGATOS PREVIAMENTE ENTREGADO DERIVADO DE LA QUEJA IDENTIFICADA BAJO EL NUMERO SCG/PE/PRI/CG/066/2009, PROMOVIDA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN EL QUE SE ESTABLECEN LOS ARGUMENTOS Y DEFENSAS DE LA INFUNDADA Y TEMERARIA IMPUTACIÓN QUE SE PRETENDE ADJUDICAR AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.-----SIENDO TODO LO QUE DESEA MANIFESTAR.-----

QUE SIENDO LAS DOCE HORAS CON VEINTISÉIS MINUTOS DE LA FECHA EN QUE SE ACTÚA, SE DA POR CONCLUIDA LA INTERVENCIÓN DEL REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARA LOS EFECTOS LEGALES CONDUCENTES.-----

VISTO EL MATERIAL PROBATORIO APORTADO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTE DENUNCIANTE EN EL PRESENTE ASUNTO, EL CUAL SE ENCUENTRA IDENTIFICADO DENTRO DE LOS ESCRITOS DE DENUNCIA, Y CON OBJETO DE PROVEER LO CONDUCENTE RESPECTO A SU ADMISIÓN Y DESAHOGO, LA SECRETARÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ACUERDA: SE TIENEN POR ADMITIDAS LAS PRUEBAS DOCUMENTALES PRIVADAS APORTADAS POR LA PARTE DENUNCIANTE, TODA VEZ QUE LAS MISMAS FUERON OFRECIDAS EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 369, PÁRRAFO 2 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RESERVÁNDOSE SU VALORACIÓN PARA EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO.-----

ASIMISMO, SE TIENEN POR RECIBIDOS LOS ESCRITO PRESENTADOS TANTO POR LA PARTE DENUNCIADA COMO POR LA PARTE DENUNCIANTE, MEDIANTE LOS CUALES MANIFIESTAN SUS ALEGATOS CONSISTENTE EN CINCO FOJAS ÚTILES, UTILIZADAS POR UN SOLO LADO POR LO QUE HACE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y EN DOCE FOJAS ÚTILES UTILIZADAS POR UN SOLO LADO POR LO QUE HACE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.-----

CONTINUANDO CON EL DESAHOGO DE LA PRESENTE DILIGENCIA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 369, PÁRRAFO 3, INCISO D) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIENDO LAS DOCE HORAS CON VEINTIOCHO MINUTOS DE LA FECHA EN QUE SE ACTÚA, SE ASIENTA QUE LAS PARTES TANTO DENUNCIADA COMO DENUNCIANTE NO DESEAN HACER USO DE LA VOZ, TODA VEZ QUE PRESENTARON SUS ALEGATOS POR ESCRITO, DOCUMENTOS DE LOS CUÁLES SE HIZO RELACIÓN EN LÍNEAS ANTERIORES.-----

EN ESTE ACTO, LA SECRETARÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ACUERDA: TÉNGANSE A LAS PARTES CONTENDIENTES FORMULANDO LOS ALEGATOS QUE A SUS INTERESES CONVINIÉRON, CON LO QUE SE CIERRA EL PERÍODO DE INSTRUCCIÓN, POR LO QUE PROCEDA LA SECRETARÍA A FORMULAR EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DENTRO DEL TÉRMINO PREVISTO POR LA LEY, EL CUAL DEBERÁ SER PRESENTADO AL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LOS EFECTOS LEGALES PROCEDENTES.-----

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, Y TODA VEZ QUE SE HA DESAHOGADO EN SUS TÉRMINOS LA AUDIENCIA ORDENADA EN AUTOS, SIENDO LAS DOCE HORAS CON TREINTA MINUTOS DEL DÍA DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE, SE DA POR CONCLUIDA LA MISMA, FIRMANDO AL MARGEN Y AL CALCE LOS QUE EN ELLA INTERVINIERON. CONSTE. -----

(...)"

VII. En virtud de que se ha desahogado en sus términos el procedimiento especial sancionador previsto en los artículos 367, párrafo 1, inciso b); 368, párrafos 3 y 7 369; 370, párrafo 1; y 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se procedió a formular el proyecto de resolución, por lo que:

CONSIDERANDO

1. Que en términos del artículo 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 104, 105, párrafo 1, incisos a), b), e) y f) y 106, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, depositario de la función estatal de organizar elecciones, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, cuyos fines fundamentales son: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

2. Que el artículo 109, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como órgano central del Instituto Federal Electoral al Consejo General, y lo faculta para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, guíen todas las actividades del Instituto.

3. Que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para tramitar el procedimiento administrativo especial sancionador, en términos de lo dispuesto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y será la encargada de elaborar el proyecto de resolución correspondiente, debiendo presentarlo ante el Presidente del Consejo General de éste Instituto, para que éste convoque a los miembros de dicho Consejo a una sesión en la que conozcan y resuelvan sobre el citado proyecto.

4. Que al no advertirse causal de improcedencia alguna que deba estudiarse de manera oficiosa en el presente asunto y toda vez que las partes no hicieron valer alguna, lo procedente es entrar al análisis de los hechos denunciados.

Al respecto, el Partido Revolucionario Institucional hizo valer como motivos de inconformidad que el Partido Acción Nacional, realizó actos denigrantes y

calumniosos en su contra, así como actos anticipados de campaña, consistentes en:

- Que en dos revistas de circulación nacional tituladas “Letras Libres” y “Nexos” se difundió una propaganda en la cual supuestamente se define la palabra “PRImitivo” la cual señala: *“Dícese del /político/ mexicano perteneciente al **PRI**. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Deshonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar? y debajo se observa el emblema del Partido Acción Nacional.”*
- Que el Vocero del Partido Acción Nacional (Héctor Villarreal) ha hecho declaraciones en las que manifiesta que dichas actividades son parte de una estrategia política con miras a ganar más adeptos para la jornada electoral del próximo 5 de julio.

Para apoyar sus afirmaciones, el quejoso agregó a su escrito de queja, los ejemplares de las revistas mencionadas en donde aparece la inserción que contiene la propaganda denunciada que el cual se le imputa al Partido Acción Nacional.

Por su parte, el Partido Acción Nacional hizo valer como defensas los siguientes argumentos:

- Que la propaganda denominada “Diccionario” constituye una opinión de carácter político expresada por un partido en ejercicio de sus libertades constitucionales, teniendo como propósito o finalidad expresar el concepto que se tiene de alguien o de algo, en el caso particular de la gestión gubernativa del Partido Revolucionario Institucional y de la forma de ejercer el gobierno y de hacer política de algunos priistas.
- Que la propaganda denunciada constituye la manifestación del sentir o estimación sobre sujetos públicos y sobre asuntos públicos conocidos,

además de que las personas que reciben la propaganda en cuestión pueden coincidir o no con dicho juicio de valor, por lo que la decisión de interiorizar y hacer propia dicha concepción, requiere de un acto volitivo por parte del sujeto destinatario.

- Que dichas expresiones no responde a una opinión falsa, un juicio erróneo o equivocado de la realidad, por el contrario tiene sustento en el historial gubernamental de los gobiernos emanados de las filas del Partido Revolucionario Institucional, por ejemplo actos de corrupción, crisis económicas cíclicas, aumento de la deuda externa, entre otros.
 - Que el artículo 41, Apartado C, Base III Constitucional y el 38, párrafo 1, incisos a) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deben aplicar conforme a los principios de pluralismo político e ideológico, buscando la maximización de la libertad de expresión y el derecho a la información.
 - Que el reconocimiento a esos principios conduce a admitir que la crítica dura y severa, especialmente intensa, es consustancial al debate democrático en cuanto sirve a los propósitos de formar la opinión pública.
 - Por cuanto a la posible comisión de actos anticipados de campaña debe desestimarse que la propaganda denominada “Diccionario” constituye una aplicación de la propaganda política, toda vez que es una publicación dirigida a la ciudadanía en general que no promueve candidaturas o solicita el voto a favor de personas determinadas, por lo que no podría configurar un acto anticipado de campaña.
- 5.** Que una vez que han sido reseñados los motivos de agravio así como las excepciones y defensas hechas valer por las partes, lo procedente es establecer la **litis** de la cuestión planteada, la cual se divide en dos supuestos de posible conculcación a la norma electoral, a saber:
- 1.** Si el Partido Acción Nacional realizó actos denigrantes y calumniosos, toda vez que en dos revistas de circulación nacional “Letras Libres” y “Nexos” se difundió la propaganda que supuestamente define la palabra “PRImitivo”, o si por el contrario la realización y difusión de la propaganda denunciada se realizó en ejercicio de su derecho de libertad de expresión y únicamente

constituye una opinión de carácter político respecto del Partido Revolucionario Institucional.

2. Si con la colocación de las frases: “**Amenazan con regresar**” y “**¿Los vas a dejar?**”, y la del emblema del Partido Acción Nacional, se pudiera considerar la presunta realización de actos anticipados de campaña transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3, y 342 párrafo 1, inciso e) del código federal electoral.

Una vez establecido lo anterior, cabe referir que el promovente, para acreditar su dicho, presentó como pruebas:

- Ejemplar de la revista “Nexos” del mes de abril de 2009, en su edición número 376, en cuya página 46, aparece una inserción de la propaganda denunciada (PRlimitivo).
- Ejemplar de la revista “Letras Libres” del mes de abril de 2009, en su edición número 124, Año XI, en cuya página 65, aparece una inserción de la propaganda denunciada.
- Nota periodística publicada en el periódico Excelsior, en su edición del 31 de marzo de 2009, Sección Primera-Nacional, página 6, intitulada “**Critica PAN a PRI con sopa de letras**”.
- Nota publicada en el periódico El Universal, en su edición de 30 de marzo de 2009, en la sección primera, página 12, intitulada “**Mantendremos postura y estrategia**”.

En ese contexto, las pruebas aportadas por el denunciante constituyen documentales privadas, mismas que constituyen indicios de lo que en ellas se precisa, según lo dispuesto por los artículos 358, párrafo 3, inciso b); 359, párrafos 1 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los diversos numerales 14, párrafo 1, inciso b), párrafo 5, y 16 párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los diversos 34, párrafo 1, inciso b); 36, y 45, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mismos que a la letra establecen:

“Artículo 358.

(...)

3. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

a) (...);

b) Documentales **privadas**;

(...)

Artículo 359

1. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

2. (...)

3. Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

(...)

Artículo 14

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes:

a) (...);

b) Documentales privadas;

(...)

5. Serán documentales privadas todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

(...)

Artículo 16

1. Los medios de prueba serán valorados por el órgano competente para resolver, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones especiales señaladas en este capítulo.

2. (...)

3. Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

(...)

Artículo 34

Admisión de pruebas

1. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

a) (...);

b) Documentales privadas;

(...)

Artículo 36

Documentales privadas

1. Serán documentales privadas todos los demás documentos que no reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior.

Artículo 45

Valoración de las pruebas

1. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

2. (...)

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

1. *Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.*

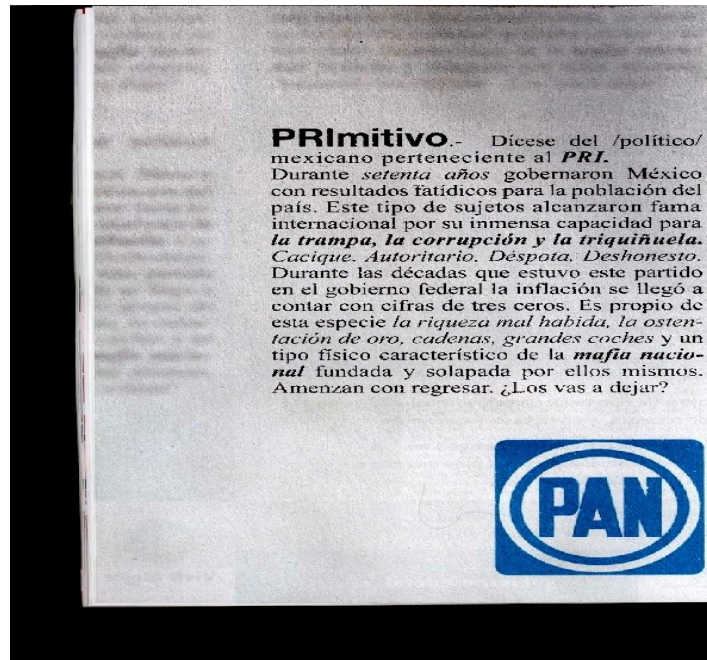
(...)”

En ese sentido, de las documentales antes referidas, se desprende lo siguiente:

- Que existe una publicación inserta, tanto en la revista “Letras Libres” como en “Nexos” que contiene la supuesta definición de la palabra “**PR**imitivo.- Dícese del /político/ mexicano perteneciente al **PRI**. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?, con el emblema del Partido Acción Nacional.
- Que en dicho desplegado aparecen resaltadas en negritas las palabras **PRI**, **trampa**, **corrupción**, **triquiñuela** y **mafia nacional**, y al final de la misma aparecen las frases “Amenazan con regresar.” y “¿Los vas a dejar?” y enseguida el logotipo del Partido Acción Nacional.
- Además de las palabras señaladas, también se encuentran en cursivas las siguientes: setenta años, Cacique, Autoritario, Déspota, Dishonesto, riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas y grandes coches.

En consecuencia, y considerando que en autos obran dos ejemplares de diferentes revistas en los que aparece dicha publicidad y que los hechos no fueron

desconocidos o negados por la parte denunciada e incluso ésta alegó respecto de la legalidad de la misma, se tiene por acreditada la existencia de la propaganda que denuncia el Partido Revolucionario Institucional, siendo ésta la siguiente:



Una vez que han quedado reseñados y acreditados los hechos denunciados, así como las defensas y las probanzas que obran en autos, lo procedente es entrar al fondo de la cuestión planteada.

En ese sentido, el Partido Revolucionario Institucional, le imputa al Partido Acción Nacional, tanto la violación al Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p) del código electoral federal, en el sentido de que la propaganda política o electoral que difundan los partidos debe abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos; así como la supuesta realización de actos anticipados de campaña, en contravención al artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, conductas que se encuentran tipificadas en el artículo 342 párrafo 1 incisos a), e) y j) como infracciones que pueden cometer los partidos políticos.

Por cuestión de método se procederá a realizar el estudio del presente asunto en dos apartados, siendo éstos, los siguientes:

1. Denigración y calumnia; y
2. Actos anticipados de campaña.

6. DENIGRACIÓN Y CALUMNIA. Que por lo que hace al motivo de inconformidad, consistente en que el Partido Acción Nacional realizó propaganda que podría considerarse conculcatoria de lo previsto en el Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto con el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342 párrafo 1 incisos a) y j) del código electoral federal, al contratar en dos revistas de circulación nacional “Letras Libres” y Nexos” la difusión de propaganda que supuestamente define la palabra “*PRimitivo*”, esta autoridad considera conveniente tener presente el marco constitucional y normativo que debe observarse respecto de actos que tengan injerencia con el derecho fundamental a la libertad de expresión, antes de realizar el análisis de la propaganda denunciada.

CONSIDERACIONES GENERALES

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

Los instrumentos internacionales también reconocen y tutelan el carácter no absoluto del derecho que se comenta. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Organización de Naciones Unidas, establece en la parte conducente del artículo 19, 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]

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 de la Organización de Estados Americanos, establece en la parte conducente de su artículo 13 lo siguiente:

“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.

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 a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyen incitaciones a la violencia o cualquier otra acción similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo o incluso 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.

[énfasis añadido]

El artículo 133 constitucional, dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado -como en el caso son los que se citan-, son la **ley suprema** en nuestro país.

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.

Lo señalado vale para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en general. 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:

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

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 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 éstos, 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 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.

En este sentido -de límites al derecho de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos-, es de tener en cuenta que respetar la norma fundamental es una obligación absoluta a cargo de los propios partidos políticos y que el Instituto Federal Electoral no supervisa, verifica, monitorea, o prejuzgada en forma alguna sobre el contenido de su propaganda.

En el mismo sentido, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada; condición que en el presente asunto se cumple, toda vez que el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral fue quien denunció al Partido Acción Nacional por la presunta contratación de una propaganda que estima es contraria a la normatividad constitucional y electoral, al contener afirmaciones denigrantes en contra de su representado.

En este orden de ideas, 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.

Esta autoridad tiene en cuenta que en un Estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y que el sufragio sólo se puede emitir cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión.

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, entendido 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, página mil quinientos veinte.

En este orden de ideas, el derecho de libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el 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.

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 6º, párrafo primero, y 7º, 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 los litigios 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

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.

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 las responsabilidades 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, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, en conformidad con lo establecido en los artículos 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación, con el artículo 41, de la misma Constitución, así como en relación a 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, es consustancial 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.

Sin embargo, no se puede olvidar que en el caso de los partidos políticos se debe considerar que se trata de entidades de interés público, lo cual implica que la sociedad en general y el Estado mismo tienen un legítimo interés en que cumplan los fines que constitucionalmente les están asignados y que sujeten su actuación a las prescripciones constitucionales y legales respectivas, particularmente, las que atañen a su intervención en la vida política en general y en los procedimientos electorales, en especial.

Esto es así, porque los partidos políticos son actores que, como su nombre lo indica, actúan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos de la República cuya actuación, ordinaria y permanente, está estrechamente vinculada al discurso político y, por ende, al constante ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas.

En consecuencia, en esa cotidiana actuación, los partidos políticos deben tener el cuidado de no transgredir los límites, restricciones o deberes que para el ejercicio del derecho a la libre expresión establece el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, del status constitucional de entidades de interés público, dado a los partidos políticos así como los fines que tiene encomendados, las funciones que les han sido asignadas, y las garantías constitucional y legalmente establecidas, a su favor, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad, en el ejercicio del derecho de libertad de expresión extremos que se podrían considerar incompatibles con el papel que están llamados a desempeñar los partidos políticos en la reproducción del sistema democrático, pues, con ello no sólo se inhibiría la

posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos estuvieran siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales, ya que al ser coparticipes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, su función no se limita a fungir como intermediarios entre los ciudadanos y el poder público, tanto en el ejercicio como en la posibilidad de acceso a él, por el contrario, como expresiones del pluralismo político de la sociedad, receptores y transmisores, por ende, de las demandas, inquietudes y necesidades existentes en la población, la trascendencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento democrático se proyecta, con particular intensidad, en los procedimientos electivos.

Ante esta circunstancia, el ordenamiento legal mexicano ofrece una solución a través del artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el numeral 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 41.

(...)

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.

(...)

ARTÍCULO 38.

1. 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 secretaría ejecutiva del instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el libro séptimo de éste Código. En todo caso al resolver la denuncia, se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º. De la Constitución;*

(...)”

Cabe mencionar que la disposición constitucional y legal transcrita formó parte de la reforma primero constitucional y luego electoral, de finales del año dos mil siete y principios del dos mil ocho, respectivamente. La reforma tuvo entre sus propósitos centrales:

Fortalecer y consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y la equidad en las condiciones de la contienda político electoral.

Para ello se estableció expresamente en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución federal el principio fundamental del orden jurídico electoral, según el cual la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará de conformidad con las bases establecidas en el propio precepto constitucional.

La consecuente reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvo entre sus propósitos expuestos establecer un conjunto de normas que propicien el fortalecimiento del sistema de partidos en México, según se advierte de la lectura de la respectiva exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

Acorde con lo anterior, es razonable estimar que el legislador ordinario federal, al establecer las limitaciones legales bajo análisis, consideró que no era posible avanzar en la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, si no se garantizaba, entre otras condiciones, el deber de los partidos políticos de abstenerse de denigrar a las instituciones y a los partidos o de calumniar a las personas en la propaganda política que utilicen.

La utilización por el legislador ordinario federal del adjetivo "política" en la expresión "propaganda política" empleada en la disposición legal bajo análisis, revela el énfasis que quiso darse en el hecho de que la propaganda electoral tiene un fin político y que, no obstante que se trata de propaganda política, está sujeta de todos modos a restricciones legales y constitucionales.

Lo anterior implica que a los partidos políticos no les está permitido formular las expresiones no protegidas normativamente contra los sujetos protegidos (ciudadanos, instituciones públicas y/o partidos políticos), mediante la propaganda política.

En efecto, es razonable estimar, desde una perspectiva funcional -de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales- que el propósito de la disposición bajo análisis es, por un lado, incentivar debates públicos sobre asuntos de interés general o interés público, enfocados a propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de las diferentes posiciones y mecanismos de solución propuestos por los partidos políticos en sus documentos básicos, para inhibir que la política se degrade en una escalada de expresiones no protegidas en la ley, esto es, cualquier expresión que implique calumnia en contra de los sujetos protegidos.

Ahora bien, tal como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-009/2004, no toda expresión proferida por un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que dicha expresión, por ejemplo, se encuentra apartada por la realidad y, por tanto, su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

Consecuentemente, habrá transgresión a la obligación contenida en los artículos 41, Base III, Apartado C y 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad las que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

En conclusión, la propaganda electoral no es irrestricta sino que tiene límites, los cuales están dados por las limitaciones constitucionalmente previstas a la libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta. En esa medida, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral que difundan los partidos políticos a través de los medios electrónicos de comunicación constituyen una reglamentación en el ámbito electoral de las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho a la libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6º de la Constitución Federal, en

relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7º, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Es conveniente precisar que no es intención de esta autoridad imponer o predeterminar a los partidos políticos que participan en una elección, el contenido con el cual deben presentar, ante el electorado, a su partido, sus programas y acciones, ni la manera en que deba propiciar su acrecentamiento o fortalecimiento intelectual y, menos aún, los términos en que deben ser examinados, expuestos o discutidos los planteamientos propuestos por las fuerzas políticas contendientes, puesto que es de su entera responsabilidad el diseño y elaboración de los contenidos de los mensajes que difundan y que estimen más adecuados para la consecución del objetivo aludido, cuyas limitaciones específicas vendrán tan sólo impuestas por las restricciones contenidas, por ejemplo, en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del invocado código electoral federal, así como por la idoneidad que signifiquen para propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones partidistas.

ESTUDIO DE FONDO

Una vez establecidas las consideraciones anteriores para la resolución del presente asunto, lo procedente es entrar al análisis del acto que el Partido Revolucionario Institucional considera trasgrede el marco legal electoral en su perjuicio.

Así, tenemos que el denunciante manifiesta que la propaganda que el Partido Acción Nacional contrató y difundió en dos revistas de circulación nacional “Letras Libres” y “Nexos” en la que se hace referencia a la supuesta definición de la palabra “PRImitivo”, la cual señala lo siguiente: *“Dícese del /político/ mexicano perteneciente al PRI. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la trampa, la corrupción y la triquiñuela. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la mafia nacional fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”*,

apareciendo al final el emblema del Partido Acción Nacional, misma que según su dicho es denigrante y calumnia al instituto político que representa.

Al respecto, esta autoridad estima necesario definir que debemos entender por “denigrar” y “calumnia”, ya que la normatividad que se considera violentada es el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así tenemos que en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se establece que la voz:

Denigrar.

(Del lat. denigrāre, poner negro, manchar).

1. tr. Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien.
2. tr. **injuriar** (|| agraviar, ultrajar).

Calumnia.

(Del lat. calumniā).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.
2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

Visto lo anterior, y toda vez que los conceptos apuntados denotan una ofensa a la fama de alguien, así como una acusación hecha maliciosamente a otro para causar un daño; se considera necesario verificar en primer término, si el contenido en la propaganda denunciada, pudiera encontrarse bajo la protección del derecho de libertad de expresión consagrado en el artículo 6 constitucional.

Por lo anterior, es preciso señalar el significado de las palabras que aparecen resaltadas en dicha propaganda las cuales pudieran tener un sentido calumnioso o denigrante, así el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española las define de la siguiente manera:

Trampa.

(De la onomat. tramp, gemela de trap).

1. f. Artificio para cazar, compuesto ordinariamente de una excavación y una tabla que la cubre y puede hundirse al ponerse encima el animal.
2. f. Puerta en el suelo, para poner en comunicación cualquier parte de un edificio con otra inferior.
3. f. Tablero horizontal, movable por medio de goznes, que suelen tener los mostradores de las tiendas, para entrar y salir con facilidad.

- 4. f. *Tira de tela con que se tapa la abertura de los calzones o pantalones por delante.*
- 5. f. *Dispositivo que sirve para retener una sustancia separándola de otras.*
- 6. f. *Contravención disimulada a una ley, convenio o regla, o manera de eludirla, con miras al provecho propio.*
- 7. f. *Infracción maliciosa de las reglas de un juego o de una competición.*
- 8. f. *Ardid para burlar o perjudicar a alguien.*
- 9. f. *Deuda cuyo pago se demora.*

Corrupción

(Del lat. corruptiō, -ōnis).

- 1. f. *Acción y efecto de corromper.*
- 2. f. *Alteración o vicio en un libro o escrito.*
- 3. f. *Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces.*
- 4. f. *Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*
- 5. f. *ant. diarrea.*

Triquiñuela.

- 1. f. *coloq. Rodeo, efugio, artería.*

Efugio.

(Del lat. effugiūm).

- 1. m. *Evasión, salida, recurso para sortear una dificultad.*

Rodeo.

- 1. m. *Acción de rodear.*
- 2. m. *Camino más largo o desvío del camino derecho.*

3. *m. Vuelta o regate para librarse de quien persigue.*
4. *m. Manera indirecta o medio no habitual empleado para hacer algo, a fin de eludir las dificultades que presenta.*
5. *m. Manera de decir algo, valiéndose de términos o expresiones que no la den a entender sino indirectamente.*
6. *m. Escape o efugio para disimular la verdad, para eludir la instancia que se hace sobre un asunto.*
7. *m. En algunos países de América, deporte que consiste en montar a pelo potros salvajes o reses vacunas bravas y hacer otros ejercicios, como arrojar el lazo, etc.*
8. *m. Sitio donde se reúne el ganado mayor, bien para sestear o para pasar la noche, o bien para contar las reses o para venderlas.*
9. *m. Reunión del ganado mayor para reconocerlo, para contar las cabezas, o para cualquier otro fin.*
10. *m. Sal. Siesta del ganado vacuno en el campo.*
11. *m. germ. Conjunto o reunión de ladrones o de rufianes.*

Artería.

(De artero).

1. *f. peyor. Amaño, astucia que se emplea para algún fin.*

Mafia.

(Del it. mafia).

1. *f. Organización criminal de origen siciliano.*
2. *f. Cualquier organización clandestina de criminales.*
3. *f. Grupo organizado que trata de defender sus intereses. La mafia del teatro*
4. *f. P. Rico. Engaño, trampa, ardid.*

Cacique, ca.

(De or. caribe).

1. *m. y f. Señor de vasallos en alguna provincia o pueblo de indios.*
2. *m. y f. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo.*
3. *m. y f. coloq. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos.*
4. *f. coloq. p. us. Mujer del cacique.*

Autoritario, ria.

1. *adj. Que se funda en el principio de autoridad.*
2. *adj. Partidario extremado del principio de autoridad. U. t. c. s.*
3. *adj. Que tiende a actuar con autoritarismo. U. t. c. s.*
4. *adj. Dicho de un régimen o de una organización política: Que ejerce el poder sin limitaciones.*

Déspota.

(Del it. despota).

1. *m. Soberano que gobierna sin sujeción a ley alguna.*
2. *m. Hombre que ejercía mando supremo en algunos pueblos antiguos.*
3. *com. Persona que trata con dureza a sus subordinados y abusa de su poder o autoridad.*

Deshonesto, ta.

1. *adj. Falto de honestidad.*
2. *adj. No conforme a razón ni a las ideas recibidas por buenas.*
3. *adj. ant. Grosero, descortés, indecoroso.*

Asimismo, es preciso señalar la definición que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española hace respecto de la palabra a la que supuestamente se refiere el Partido Acción Nacional en la propaganda difundida:

“Primitivo, va.

(Del lat. primitivus).

1. *adj. Primero en su línea, o que no tiene ni toma origen de otra cosa.*
2. *adj. Perteneciente o relativo a los orígenes o primeros tiempos de algo.*
3. *adj. Se dice de los pueblos aborígenes o de civilización poco desarrollada, así como de los individuos que los componen, de su misma civilización o de las manifestaciones de ella. Apl. a pers., u. t. c. s. m.*
4. *adj. Rudimentario, elemental, tosco.*
5. *adj. Esc. y Pint. Se dice del artista y de la obra artística pertenecientes a épocas anteriores a las que se consideran clásicas dentro de una civilización o ciclo, y en especial de los artistas y obras del Occidente europeo anteriores al Renacimiento o a su influjo. Apl. a pers., u. t. c. s. m.*
6. *adj. Gram. Dicho de una palabra: Que no se deriva de otra de la misma lengua.*
7. *f. lotería primitiva.”*

De lo anterior, se desprende que el significado de la palabra “primitivo” en nada es coincidente con el que aparece en la propaganda que el partido político denunciado difundió, pues en ésta se realizaron expresiones y términos que no aluden al significado real e incluso se pretende vincular al Partido Revolucionario Institucional.

De lo hasta aquí expuesto y atendiendo a los principios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la litis versa sobre el contenido de propaganda política, en general, o propaganda político-electoral, en especial difundida por los partidos políticos en ejercicio de su libertad de expresión, es preciso atender a diversos parámetros.

La autoridad instructora considera importante señalar, previo al análisis de fondo, que las denuncias contra propaganda denigratoria o calumniosa constituyen el único tipo legal en el cuál se abordan los casos analizando, de principio, el **contenido** del mensaje. Para el Instituto Federal Electoral, hablar, decir, expresar, debatir y criticar son los verbos consustanciales de la vida democrática y los

contenidos de los mensajes responsabilidad de quienes los transmite; no obstante en el caso de agravios por denigración y calumnia, el análisis del contenido es inevitable.

Asimismo y justamente porque por definición, la autoridad electoral, es concebida por la Constitución de la República como la autoridad garante de la más amplia participación política y de la discusión libre y sin cortapisas de los asuntos públicos y electorales, solo puede entrar a evaluar la existencia de propaganda denigratoria **a petición de parte**, es decir, cuando alguien se siente agraviado. En otras palabras, la autoridad electoral no tiene como función vigilar, censurar o supervisar lo que los partidos, candidatos o los participantes en la vida pública, dicen o expresan, sino que el IFE actúa porque alguien se lo pide y acude a la autoridad ejerciendo su derecho a defenderse de lo que considera injurioso.

Es preciso señalar, además, que en el análisis de estos asuntos, la autoridad instructora no puede actuar de manera axiomática o prescriptiva, es decir, no puede actuar señalando previamente **“lo que no se puede decir”** en el debate electoral o en el debate entre partidos. Por el contrario, dada la naturaleza viva de la discusión, de la crítica y de la propaganda democrática, la autoridad debe analizar estos temas atendiendo su naturaleza “casuística, contextual y contingente”¹.

En un primer estadio, la propaganda mencionada anteriormente, debe ser analizada para determinar si se encuentra o no dentro de la cobertura del derecho de libertad de expresión y su correlativo derecho a la información, tanto de los partidos políticos o coaliciones, como sus candidatos y ciudadanía u opinión pública en general, dado que, de no respetar los límites establecidos conforme a Derecho, esa propaganda se debe considerar atentatoria del régimen de libertades de los derechos subjetivos públicos y, en consecuencia, contraventora de los principios de legalidad y constitucionalidad, que rigen la materia electoral

Así, es criterio conocido para esta autoridad que el máximo órgano jurisdiccional de la materia ha señalado que para determinar si la propaganda política o la político-electoral difundida por los partidos políticos, en su caso, se encuentra o no ajustada a los límites constitucionales y legales, en general, del derecho a la libertad de expresión, se deben analizar los siguientes aspectos básicos y si se concreta uno de tales supuestos, considerar que con esa propaganda se trasciende el ámbito de lo tutelado jurídicamente por el derecho fundamental en

¹ Como lo sostiene el filósofo del derecho Owen M. Fiss en *“Free Speech and the Prior Restraint Doctrine”*, New York, Boulder: Westview, 1996.

estudio y que se incurre en una conducta ilícita, con todas las consecuencias jurídicas que trae consigo esta conducta:

- ❖ Ataque a la moral pública;
- ❖ Afectación a derechos de tercero;
- ❖ Comisión de un delito;
- ❖ Perturbación del orden público;
- ❖ Falta de respeto a la vida privada;
- ❖ Ataque a la reputación de una persona, y
- ❖ Propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas.

Concluido el análisis del caso concreto, conforme a los parámetros antes expuestos, la autoridad debe revisar si en el particular se infringe el mandato establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aspecto que, como lo ha sostenido anteriormente ese órgano jurisdiccional, se acredita cuando en un mensaje:

- a) Se emplean expresiones que denigran a las instituciones o a los partidos políticos, y
- b) Que se calumnie a las personas.

Hecho lo anterior, la autoridad del conocimiento debe dilucidar si una frase o expresión resulta denigrante como resultado de analizar el contenido del mensaje político, esto es, cuando el propósito manifiesto o el resultado objetivo no sea difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, lo cual es posible advertir si de tal análisis se constituye que las expresiones utilizadas resultan impertinentes, innecesarias o desproporcionadas para:

- a) Explicitar la crítica que se formula, o

b) Resaltar o enfatizar la oferta política o la propuesta electoral que se pretende difundir entre el electorado.

Igualmente se debe tomar en consideración, que el examen atinente se debe efectuar bajo un escrutinio estricto, en aquellos casos en los cuales el legislador ha impuesto las características a que se deben ceñir los mensajes que difunden los partidos políticos, dado que con el tipo de conducta deseado se propende a la realización de sus fines, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo primero, Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 23, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta posición es congruente con lo previsto en el referido artículo 38, párrafo 1, inciso p) del código comicial federal, dado que la disposición es enfática, sobre el particular, cuando establece la abstención de denigrar a las instituciones o partidos políticos o que calumnie a las personas, lo cual apunta la connotación expositiva y propositiva que debe caracterizar las actitudes, discursos y mensajes, de los partidos políticos.

Por otro lado, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que si bien, la intención del constituyente y del legislador, como se señaló en otras partes de la resolución, consistió en regular la propaganda política de los partidos a fin de evitar excesos que vulneren la democracia, también es cierto que el juez no puede convertirse en un censor de la opinión política, sino al contrario, debe ponderar los principios que están en juego y la situación en la que se da una determinada propaganda, con el fin de potencializar la libertad de expresión en el ámbito de la política y con ello fortalecer la democracia.

Es por ello, que es indiscutible que la vida democrática le da a la libertad de expresión una particularidad que amplía su alcance. Así, en este espacio la libertad de expresión es también un derecho al disenso, que puede ser ejercido por todo ciudadano en la práctica democrática. Por lo tanto, garantizar esta libertad es la sustancia que permite la formación de la opinión pública y su reproducción garantiza la existencia de una ciudadanía más informada y más madura en las democracias representativas.

Es claro entonces, que si el legislador ha procurado que el derecho de voto de los ciudadanos se ejerza de manera voluntaria y libre, que surja como producto de

una libre valoración, en la cual se tomen en cuenta, preferentemente, los planteamientos de los partidos y de las coaliciones, estas propuestas deben exponer un análisis de la problemática y necesidades nacionales; la manera como se pretende afrontar esa problemática y satisfacer esas necesidades, así como de la ideología pregonada en cada caso; evitando sustentar esas propuestas y análisis en un ejercicio irreflexivo y hasta antijurídico que desvirtúe el derecho de participación política del ciudadano.

Así en el caso concreto, tenemos que la propaganda denunciada es aquella en la que supuestamente se define el término “PRlimitivo”, cuyo contenido ha sido referido a lo largo de la presente resolución.

En principio a juicio de esta autoridad la propaganda bajo análisis, en modo alguno constituye un ataque a la moral pública, tampoco es una conducta provocadora de un delito; no se dirige a perturbar el orden público; no implica falta de respeto a la vida privada de alguna persona o grupo de personas; no incita a la violencia, y tampoco constituye apología de un delito.

Lo anterior es así en virtud de que la propaganda denunciada no lastima la moral pública como los deberes que los hombres tienen para con la misma sociedad en la que viven, es decir, para respetar su nación, la patria y el estado, toda vez que de su contenido no se desprende ningún peyorativo o alguna afirmación que dañe los elementos antes referidos pues únicamente refiere el al Partido Revolucionario Institucional, asimismo, de su lectura se advierte que no existe palabra alguna que incite o invite a alguien a la comisión de algún delito, tampoco incita a alterar el orden normal que rige a la sociedad a efecto de incitar a la violencia en contra de alguien; ni se hacen imputaciones directas en contra de la vida privada de alguna persona en particular.

Sin embargo, queda pendiente analizar el contenido de la propaganda denunciada a la luz de las consideraciones precedentes, es decir, si las expresiones empleadas en la misma y en el contexto integral de su presentación, pueden materializar alguna afectación a los derechos de un tercero; en el caso concreto, al Partido Revolucionario Institucional.

En ese orden de ideas, se estima que algunos de los significados de las palabras utilizadas en la publicidad denunciada, constituyen acepciones negativas y en el contexto en que son utilizadas se les atribuyen dichas características a todos los políticos que emanan del Partido Revolucionario Institucional. En otro contexto las mismas palabras pueden no tener por sí mismas una implicación descalificatoria:

“Combate a la corrupción” por ejemplo, no es lo mismo que “connivencia con la corrupción”. Pero en las condiciones específicas de la propaganda denunciada no aporta otra cosa que la simple descalificación y son convertidas en un vehículo sin más contenido que el calificativo y el epíteto agravante.

Lo anterior es así porque el uso de esas palabras en la construcción de las afirmaciones: *“Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para **la trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. (...) Es propio de esta especie la riqueza mal habida, (...) y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos,* al vincularlas con el resto de los elementos utilizados en la propaganda denunciada, consistentes en la afirmación *“Amenazan con regresar”* y el cuestionamiento *¿Los vas a dejar?”*, los cuales generan convicción de que con la difusión de dicha propaganda se busca exclusivamente denostar la imagen del Partido Revolucionario Institucional.

En este punto, es importante agregar un elemento de juicio adicional, aportado por el ex Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Maestro José de Jesús Orozco, a propósito de los límites a la libertad de expresión: en el debate político electoral, la crítica debe llegar tan lejos como la razón y los argumentos lo permitan, y no debe conocer otra frontera que los calificativos que afirmen, señalen, presuman o insinúen, conductas tipificadas como delitos. En otras palabras, el límite a la libertad de expresión en la propaganda de los partidos políticos se halla allí y donde su propaganda deja de ser dura y crítica para volverse **una imputación penal, delictiva**, pues de ser ciertas las aseveraciones de ese tipo, su curso no tendría porque ocurrir dentro de los mensajes políticos, y más bien cursar en una denuncia de carácter penal².

Pues si bien se pudiera considerar como una crítica dura y opinión del Partido Acción Nacional respecto a la actuación del Partido Revolucionario Institucional durante los años en que sus militantes ocuparon la Presidencia de la República, cuando refiere:

“Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país (...) Durante décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros”,

² Orozco Henríquez, Jesús. **Calumnia y difamación: los cambios emblemáticos en México**. Ponencia presentada en el Coloquio *Libertad, Denigración, Calumnia y Campaña Electoral: una reflexión sobre el nuevo marco constitucional*, septiembre de 2008. IFE-TRIFE.

Lo cierto es que al añadir

*“Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Deshonesto. (...) Es propio de esta especie **la riqueza mal habida** (...) y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y **solapada por ellos mismos**”* rebasan los límites de la libertad de expresión y se convierten en instrumentos de la denigración, en elementos que pertenecen a la materia penal y no electoral.

Esto es así porque del contenido de la propaganda que se denuncia se advierte que la misma implica únicamente la disminución y el demérito del Partido Revolucionario Institucional. En ese sentido, se estima que el instituto político denunciante tiene la razón, pues la propaganda analizada tiene como propósito central denostar su imagen, ya que se relaciona a los militantes de ese partido como sujetos que hacen trampa, son corruptos, autoritarios, deshonestos, se caracterizan por “la riqueza mal habida” e incluso, se les vincula con la “mafia nacional”. Se advierte además y con toda nitidez una intención deliberada del Partido Acción Nacional, en la que predomina la negación del contrario y de su legitimidad para actuar y ser votado por los electores, como lo muestra la reiterada frase “*Amenazan con regresar... ¿los vas a dejar?*”. De ese modo, es válido concluir que las afirmaciones contenidas, así como el contexto en que se utilizaron las palabras comprendidas en la propaganda denunciada, no sólo se denigra a los políticos emanados de su filas, sino a dicha organización política por sí misma, cuestionando incluso la legitimidad de su concurrencia en los comicios.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-108/2008, que en lo que interesa señaló:

(...)

Ahora bien, al efectuar un análisis del promocional, conforme a las reglas específicas de la propaganda política-electoral, se arriba a la conclusión de que su contenido se encuentra dentro de los límites legalmente establecidos, en razón de lo siguiente.

En concepto de esta autoridad electoral jurisdiccional, el mensaje analizado no tiene como propósito denostar la imagen de alguno de los partido políticos contendientes o de los candidatos propuestos, porque si bien es cierto que se formula una opinión crítica respecto de lo que consideran constituyó el desempeño del partido político en el ejercicio del gobierno, en el

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

*Distrito Federal. **lo cierto es que en ningún momento se emplean expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigración de alguien, en particular o en general.** Por otra parte, del contenido del spot bajo estudio se puede advertir que las expresiones empleadas no resultan impertinentes, innecesarias o desproporcionadas, para explicitar la crítica que se formula.*

(...)

En ese sentido, y tomando en cuanto lo expresado por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, cuando el contenido de la propaganda que emitan los partidos políticos, en principio, pueda considerarse una opinión crítica o hasta considerarse dura, y por ende, ampara en el derecho de libertad de expresión, deja de estar protegida por tal derecho, cuando en ella se utilicen frases que impliquen denigración o calumnia y mediante ellas, se reduzca al adversario político a una especie cuasi delictiva, tal como en el caso acontece.

Amén de lo expuesto, es un asunto de explorado derecho, que la propaganda que emitan los partidos políticos debe privilegiar un tipo de comunicación, en especial, la de difundir sus principios ideológicos, las plataformas electorales y sus programas de acción en todo tiempo. De hecho las distintas leyes y los distintos códigos electorales federales, desde 1977, propician ese tipo de propaganda, pues se considera que el despliegue de sus mensajes ocurre en el ejercicio de sus prerrogativas. El artículo 228, párrafo 4 dice:

“4. 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”.

A juicio de esta autoridad, e conjunto de dispositivos señalados establecen de modo inequívoco, deberes reiterados a los partidos en materia de propaganda política y electoral. En ese tenor, se considera que el tipo de mensaje utilizado por el Partido Acción Nacional no solo excede los límites de la libertad de expresión, convirtiéndola en propaganda denigratoria, sino que tampoco se ajusta al deber legal de privilegiar el debate programático y de plataformas políticas.

Así, esta autoridad, al analizar la denuncia que origina el presente procedimiento pone en marcha una aclaración sobre los derechos constitucionales, toda vez que la libertad de expresión, como cualquier otra, **no es absoluta** y puede entrar en colisión con otras libertades y derechos, que a veces deben prevalecer por ser mayor el bien que debe protegerse. En consecuencia, la función del Instituto Federal Electoral en estos casos, es determinar caso por caso, cuál de las

libertades y derechos constitucionalmente protegidos debe imponerse. Y en este caso debe tenerse en cuenta que la prevalencia de la libertad de expresión exige como uno de sus requisitos, el carácter no injurioso de la declaración que se juzga.

Bajo ese contexto, se considera que la propaganda denunciada emitida por el Partido Acción Nacional sobrepasa los límites constitucionales, toda vez que pretende, no la crítica, sino sobre cualquier otra cosa, denigrar al Partido Revolucionario Institucional.

En esa medida, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral que difundan los partidos políticos, constituye una reglamentación en el ámbito electoral de las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho a la libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6º de la Constitución Federal, en relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7º, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Es criterio conocido del máximo órgano jurisdiccional en la materia que en el ámbito político está permitida la crítica dura de los actores políticos, pero la misma debe estar debidamente sustentada y argumentada, lo que en el caso no acontece. Sobre este particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-34/2006 y acumulado, estableció el siguiente criterio:

“(...) las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden en la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además susceptibles de ser comprobados razonablemente, y no apoyados en simples rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, sin que ello implique una exactitud inusitada no controvertida del hecho.”

Toda propaganda emitida por los actores políticos debe respetar los límites marcados por la ley; en la situación que nos ocupa los límites fueron sobrepasados por el Partido Acción Nacional, tal y como se desarrollo en la totalidad de la presente resolución, por lo que esta autoridad estima declarar fundada la pretensión del Partido Revolucionario Institucional por lo que hace a la

violación al Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional, en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p y 342, párrafo 1, inciso j).

7. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. Toda vez que el denunciante, le imputa al Partido Acción Nacional, la presunta realización de actos anticipados de campaña, toda vez que en la propaganda denunciada se leen las frases: “**Amenazan con regresar**” y “**¿Los vas a dejar?**”, así como la utilización del emblema del Partido Acción Nacional, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3, y 342 párrafo 1, inciso e) del código federal electoral.

CONSIDERACIONES GENERALES

En ese sentido, para el estudio de lo planteado, conviene tener presentes algunas consideraciones de tipo general, respecto del tema que nos ocupa, así como las definiciones contenidas en las fuentes legales y reglamentarias aplicables, relativas a lo siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 26

1. *El programa de acción determinará las medidas para:*

- a) *Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;*
- b) *Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;*
- c) *Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y*
- d) *Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales*

Artículo 228

- 1. *La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

2. Se entiende por **actos de campaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
3. Se entiende 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 presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
4. 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.
5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

Artículo 7

Cuestiones aplicables al catálogo de infracciones contenidas en el Código

1. Por lo que hace a las infracciones imputables a los partidos políticos, deberá atenderse a lo siguiente:

b) Respecto al incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del Código, así como de los supuestos señalados en el artículo 236 del mismo ordenamiento, específicamente en lo relativo a la colocación, fijación o pinta de propaganda electoral, se estará a lo siguiente:

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**, al 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 presentar 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.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

También se referirá a la difusión de mensajes tendentes 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.

c) Respecto de los **actos anticipados de campaña** y precampaña se entenderá lo siguiente:

*II. **Actos anticipados de campaña**; se considerarán como tales, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, expresiones, así como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los partidos, sus militantes, voceros o candidatos a un cargo de elección popular se dirigen al electorado para promover dichas candidaturas o solicitar el voto a su favor, antes de la fecha de inicio de las campañas electorales respectivas.*

Al respecto, conviene precisar, que si bien las definiciones legales y reglamentarias, como las transcritas, proporcionan un punto de partida para distinguir la naturaleza de los actos que realizan los partidos políticos, no se trata de clasificaciones taxativas sino enunciativas, pues en ellas no se pretende establecer una especie de *tipo normativo*, sino de destacar las características que, al estar presentes de una manera preponderante en la conducta denunciada, permitan ubicarla en alguna de tales divisiones.

Por ende, no es posible pensar que la ausencia en la propaganda que emitan los partidos, de expresiones evidentes relacionadas con elementos formales proporcionados por las definiciones citadas, implique necesariamente que no se trate de actos que puedan ser considerados en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación definitiva, de la clase de acto ante el que se esté, sólo es posible mediante el análisis de todas sus circunstancias y características particulares. Ese examen, evidentemente, sólo es posible realizarlo frente a hechos concretos, teniendo solamente como punto de partida (pero no como único elemento) las definiciones mencionadas.

Otra manera de pensar, podría llevar al absurdo de afirmar, por ejemplo, que sólo son actos anticipados de campaña, *los que se realizan antes del período de campaña electoral*, o que sólo es propaganda electoral, *la que se efectúe durante la etapa de campaña electoral*, con riesgo de caer en un reduccionismo conceptual, que a ningún fin útil conduciría.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, al hacer una interpretación funcional y sistemática de los artículos 228, 342 y 343 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

arriba a la conclusión de que los actos anticipados de campaña que constituyen una infracción atribuible a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, son aquellos que tienen las características propias de los actos legalmente autorizados para las precampañas y las campañas, pero que se emiten fuera de los periodos legalmente establecidos.

Respecto de los actos de las campañas electorales, tenemos que el artículo 228 del Código, establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En el párrafo 2 del citado precepto, se establece que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

El párrafo 3 del artículo invocado, señala que se entiende 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 presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En el párrafo 4 del precepto en cuestión, se establece la obligación de que, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, se deberá 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.

Lo anterior permite concluir, que los actos de campaña tienen las siguientes características:

- 1) Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
- 2) Se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los

partidos políticos dirigidos al electorado para promover sus candidaturas.

- 3) La propaganda electoral es 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 presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
- 4) Existe la obligación, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, de 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.

En suma, de la interpretación del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello.

Ahora bien, el artículo 342, párrafo 1, inciso e) del Código establece que constituye infracción de los partidos políticos la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos.

El artículo 344, párrafo 1, inciso a), del Código, establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

Así, los actos de campaña electoral tienen lugar en el plazo legalmente permitido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias ha concluido que para que un acto pueda considerarse como de campaña electoral es indispensable que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto.

En ese sentido, consideró que tal actividad propagandística está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad determinada, la que se encuentra acotada a la contienda electoral, puesto que no debe perderse de vista que cualquier acto de ese tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral; sin embargo, cualquier acto encaminado a la obtención del voto fuera del período destinado a la ley electoral para las campañas electorales debe estimarse prohibido.

Ello, porque el propósito de la propaganda electoral es ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos.

Para ilustrar las consideraciones apuntadas la tesis relevante número S3EL 118/2002, sustentada por esta Sala Superior, visible en las páginas 810-811, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, bajo el epígrafe: "*PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y PROCESO ELECTORAL. SON DISTINTOS, EN SU ESTRUCTURA Y FINES, AUN CUANDO PUEDAN COINCIDIR TANTO EN EL TIEMPO COMO EN ALGUNOS DE SUS ACTOS (Legislación de San Luis Potosí y similares).*"

De igual forma, se ha construido el criterio de que pueden acontecer actos anticipados de campaña, en el lapso comprendido entre la selección o designación interna de los candidatos y el registro constitucional de su candidatura ante la autoridad electoral administrativa, durante el desarrollo del propio procedimiento y antes del inicio de éste, cuando dichas conductas sean ejecutadas por cualquier militante, aspirante o precandidato.

En otras palabras los actos anticipados de campaña requieren un elemento personal pues los emiten los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos; un elemento temporal, pues acontecen antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos y un elemento subjetivo, pues los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover el candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

Lo anterior, sobre la base del valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en mantener a salvo el principio de equidad en la contienda, los cuales no se

conseguirían si previamente al registro partidista o constitucional de la precandidatura o candidatura se ejecutan ese tipo de conductas a efecto de posicionarse entre los afiliados o la ciudadanía para la obtención del voto, pues en cualquier caso se produce el mismo resultado, a saber: inequidad o desigualdad en la contienda partidista o electoral, ya que, por una sana lógica, la promoción o difusión de un precandidato o candidato en un lapso más prolongado, produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su precampaña o campaña en la fecha legalmente prevista; es decir, con tal prohibición se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

Incluso, respecto de los actos anticipados de campaña, la Sala Superior ha sostenido que son aquéllos realizados por los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos, antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos, siempre que tales actos tengan como objetivo fundamental la presentación de su plataforma electoral y la promoción del candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en los recursos de apelación resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con las claves SUP-RAP-64/2007 y su acumulado SUP-RAP-66/2007 y SUP-RAP-15/2009 y su acumulado SUP-RAP-16/2009 y SUP-JDC-404/2009 y su acumulado SUP-RRV-1-2009.

En ese contexto, es dable concluir que los actos anticipados de campaña, son ilegales si tienen como objeto presentar a la ciudadanía una candidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas, si se solicita el voto o se hace referencia a la jornada comicial, requisitos éstos que debe reunir una propaganda emitida fuera de los periodos legalmente permitidos para considerar que es ilícita; elementos que, constituyen requisitos sustanciales indispensables para acreditar la ilegalidad de este tipo de actos.

ESTUDIO DE FONDO

Una vez expuesto anterior, lo procedente es analizar los argumentos hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional con el objetivo de determinar, si como lo afirma ese instituto político, el Partido Acción Nacional realizó actos anticipados de campaña.

Así, esta autoridad para una mejor comprensión del presente asunto, procederá a realizar el estudio de la conducta desplegada por el Partido Acción Nacional, consistente en la colocación de las frases “*Amenazan con regresar*” y “*¿Los vas a dejar?*”, *utilizando en la parte final el emblema del Partido Acción Nacional*, se actualizan actos anticipados de campaña.

Al respecto, esta autoridad considera que la simple inclusión de dichas frases no puede considerarse actos anticipados de campaña, toda vez que con base en las consideraciones generales antes expuestas, para ese efecto resulta necesario la concurrencia de elementos sustanciales como lo son la promoción de un candidato, la difusión de propuestas, la solicitud del voto, entre otros elementos que en el caso no se acreditan, toda vez que de los medios de prueba que obran en autos no se advierte la referencia a la jornada comicial en el sentido de que la ciudadanía apoye o vote a favor de un candidato específico que postule el partido hoy denunciado.

Por otro lado no se puede dejar de lado que la finalidad de la propaganda política permanente que realizan los institutos políticos es la de incrementar el número de sus afiliados y que la misma no se limita exclusivamente a los periodos de campaña.

Asimismo, el quejoso también agregó como medios de prueba para acreditar su dicho las notas periodísticas publicadas en los periódicos “El Universal”, en su edición del 30 de marzo de 2009 y “Excélsior”, en su edición del 31 de marzo de 2009, las cuales para mejor comprensión del asunto se muestra su contenido a continuación:

“MANTENDREMOS POSTURA Y ESTRATEGIA

El Partido Acción Nacional seguirá con la misma “postura” y “estrategia” con miras a las elecciones del 5 de julio.

El Secretario de Comunicación y vocero del blanquiazul, Héctor Villarreal, detalló que su instituto político “no” va a cambiar la estrategia y seguirán trabajando

como si estuviéramos en la anterior encuesta que los ubicaba en una intención de voto de 25.1%.

“Nosotros estamos tomando este sondeo con una gran seriedad, lo estamos tomando con mucho interés y la decisión del PAN es que no vamos a cambiar la estrategia en el sentido que nosotros vamos a seguir trabajando como si estuviéramos ante el mismo escenario de la otra encuesta”, detalló.

Ahora la encuesta de esta casa editorial, pone al blanquiazul en 27.4%, por ello, “vamos a seguir trabajando fundamentalmente en dos vertientes que son: concretar y concluir de manera adecuada nuestros procesos internos para brindarle a los ciudadanos los mejores candidatas y candidatos en todo el país”.

Además de que el PAN, “seguirá manifestando y dando su total respaldo al presidente Calderón en la puesta en marcha de políticas públicas y de manera especial en la lucha contra la delincuencia organizada y las mañas del narcotráfico”.

“CRITICA PAN A PRI CON SOPA DE LETRAS

Como parte de su estrategia hacia los comicios federales del 5 de julio próximo, el blanquiazul invita ahora a resolver juegos de destreza.

Con la intención de involucrar a la ciudadanía mediante mensajes interactivos, y también para “ayudar a que haga memoria”, el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó una etapa más de su estrategia con miras a las elecciones federales del 5 de julio próximo.

Ayer, en varios diarios de circulación nacional, apareció un anuncio panista contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se trata de dar al lector la oportunidad de resolver un popular juego de habilidad visual y mental.

El mensaje comienza con la siguiente invitación: “Busca 13 características del gobierno del PRI en esta sopa de letras”.

Enseguida aparece, propiamente, el ejercicio lúdico propuesto en el anuncio pagado por Acción Nacional. En la mezcla de 135 letras están las 13 palabras, que, según el blanquiazul, definen a las administraciones priistas:

“Censura”, “deuda”, “robo”, “atraso”, “impunidad”, “complicidad”, “transa”, “corrupción”, “narco”, “pobreza”, “represión”, “abuso” y “crimen”.

Para el lector hay una sola pista, las siglas del PRI ya marcadas, pero enlazadas, cuando se ha cumplido con el ejercicio, con las palabras “corrupción” y “crimen”.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

El propósito de este anuncio es que la gente medite y haga memoria, explicó a este diario el vocero del PAN, Héctor Villarreal, quien agregó que este mensaje es sólo una parte de una estrategia de campaña, pues “vienen más cosas”.

“El propósito es que la gente vea la película y no sólo los créditos”, subrayó Villarreal.

Lo que se busca es que contrastar resultados y propuestas, con la mira en obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del 5 de julio, cuando se renovará la Cámara de Diputados y serán elegidos seis gobernadores, además de presidentes municipales.

En Acción Nacional resulta claro, destacó el portavoz de este partido, que es complicado para la gente poner atención a los discursos políticos, y por eso, se les ocurrió lanzar este tipo de material.

La cuestión es que la ciudadanía, en este caso los lectores, se involucren más en las campañas y participen mediante mensajes interactivos, señaló Villarreal.

Asimismo, recordó, que la estrategia general de las campañas panistas se basará en tres ejes. El primero, consiste en posicionar a los mejores candidatos, el segundo, es presentar las mejores propuestas, y el tercero, en respaldar a los gobiernos de extracción albiazul.”

Cabe señalar que las notas referidas, fueron aportadas como medios de pruebas en el expediente identificado con el número SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado SCG/PE/PRI/JD09/PUE/061/2009, por lo que mediante proveído de fecha quince de abril de dos mil nueve el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó que se agregara al expediente en que se actúa copia sellada y cotejada de las mismas, de las cuales únicamente se obtienen indicios sobre la existencia de las declaraciones que se le imputan al C. Héctor Villarreal, Vocero del Partido Acción Nacional, por lo que esta autoridad no encuentra motivo de violación a la normatividad electoral en específico a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña; lo anterior es así, en atención a lo siguiente:

Del contenido de las notas publicadas en los periódicos “Excélsior” y “El Universal” antes aludidos, se advierte que las mismas, si bien hacen referencia a diversas declaraciones en las cuáles el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aún indica que dicho instituto político

seguirá manifestando y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio, las mismas no constituyen actos anticipados de campaña.

En ese sentido, esta autoridad estima que los hechos a que hace referencia el partido político denunciante no pueden considerarse actos anticipados de campaña, ya que de la administración tanto de la colocación de las frases citadas así como de las declaraciones a que se hace referencia en las notas periodísticas, si bien es cierto que se promociona la imagen del partido político denunciado, lo cierto es que tal hecho no es suficiente para considerar que ello sea propaganda electoral anticipada.

En consecuencia, esta autoridad considera que no existen elementos que acrediten la realización de actos anticipados de campaña, ya que como se precisó con antelación, la Sala Superior ha considerado que para que se constituyan los actos anticipados se necesita acreditar tres elementos; siendo éstos el personal, el temporal y el subjetivo.

En ese tenor aun cuando en el caso se dijera que el elemento personal lo constituye la difusión de la propaganda del Partido Acción Nacional en la que incluyó las frases *“Amenazan con regresar”* y *“¿Los vas a dejar?”*, y la utilización del emblema del Partido Acción Nacional, y que la propaganda denunciada como se acreditó en autos, se realizó en el periodo que transcurre entre la conclusión de las precampañas y el inicio formal de las campañas, lo cierto es que de ninguna forma se acredita el elemento subjetivo, pues de la publicidad denunciada no se advierte de ninguna forma la difusión de la plataforma electoral del Partido Acción Nacional y mucho menos la promoción de algún candidato con miras a la próxima jornada electoral que se celebrará el 5 de julio de este año.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, y toda vez que del análisis integral realizado a las constancias que obran en el expediente, esta autoridad no encuentra elementos suficientes que acrediten la totalidad de requisitos con los que se podría acreditar una violación al artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, se propone declarar **infundada** la presente queja por cuanto este tema.

8. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. Que una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la infracción y la responsabilidad del Partido Acción Nacional respecto a la realización de actos denigrantes y

calumniosos en contra del Partido Revolucionario Institucional en términos de lo argumentado en el considerando 6 de la presente resolución y con base en lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a imponer la sanción correspondiente.

Al respecto, cabe citar el contenido del dispositivo legal referido en el párrafo precedente, el cual en la parte que interesa señala lo siguiente:

“Artículo 355

(...)

5. 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 obligaciones, y*
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”*

Del artículo trasunto, se desprenden las circunstancias que tomará en cuenta este órgano resolutor para la imposición de la sanción que corresponde al partido político responsable de la infracción.

Por su parte, el artículo 354, párrafo 1, inciso a) del Código Federal Electoral, establece las sanciones aplicables a los partidos políticos, en tanto que el artículo 342, párrafo 1 del mismo cuerpo normativo electoral, refiere los supuestos típicos sancionables. En específico, los incisos a) y j) del numeral antes invocado señalan que constituyen infracciones de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del código de la materia, y en particular la difusión de propaganda política o electoral

que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Al respecto, cabe citar el contenido de los dispositivos legales referidos en el párrafo precedente, los cuales en la parte que interesa señalan lo siguiente:

“Artículo 342

1. 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;

(...)

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

(...)

Artículo 354.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para su propias campañas, con un tanto igual al del monto del ejercicio en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el período que señala la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por le Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y

VI. En los caos graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

(...)"

Como se observa, la violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código deberá ser sancionada con la imposición de una multa.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las Tesis de Jurisprudencia identificadas 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"**, con números **S3ELJ 09/2003** y **S3ELJ 24/2003** respectivamente, señala que respecto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político nacional por la comisión de alguna irregularidad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, debe tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta.

I.- Así, para **calificar** debidamente la falta, la autoridad debe valorar:

El tipo de infracción.

La conducta cometida por el Partido Acción Nacional vulnera lo establecido en los artículos 6 y 41, Base III, apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 233, párrafo 2 y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Federal Electoral, en virtud de que la propaganda materia del presente procedimiento contiene elementos que tienen como efecto la denigración de la imagen pública del Partido Revolucionario Institucional frente a la ciudadanía.

La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Al respecto, cabe señalar que no obstante haberse acreditado la violación a lo dispuesto en distintos preceptos constitucionales y legales por parte del Partido Acción Nacional, ello no implica que estemos en presencia de una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, ya que en dichas normas el legislador pretendió tutelar, en esencia, el mismo valor o bien jurídico (el cual se define en el siguiente apartado).

El bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas).

La interpretación armónica de las normas constitucionales y legales antes referidas tienen por finalidad proteger, en materia electoral, **la integridad de la imagen pública de los partidos políticos (o en su caso, de las personas)**, lo cual adquiere mayor relevancia cuando se trata precisamente del ejercicio de la libertad de expresión a través de la cual un partido político pretende formular una crítica a otro ente de similar naturaleza.

Al respecto, es necesario recordar que la génesis de la limitante a las expresiones que realizan los partidos políticos elevada a rango constitucional, deviene del interés que pondera todo sistema democrático de partidos que consiste en la protección de la reputación de los demás integrantes del sistema en cuestión. Dicha prohibición formó parte de las recientes reformas que sufrió el sistema electoral, la cual tuvo entre sus propósitos centrales, según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que el ejercicio de la libertad de expresión es factible cuando los actores políticos basan sus expresiones en hechos ciertos que tienen sustento en situaciones reales o demostrables, y carecen de elementos intrínsecamente injuriosos o denigratorios y cuando no son desproporcionados.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

a) Modo. En dos revistas de circulación nacional (“Letras Libres” y “Nexos” se difundió una propaganda que señala: *“PRImitivo.- Dícese del /político/ mexicano perteneciente al **PRI**. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Deshonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?, apareciendo en la parte final el emblema del Partido Acción Nacional.*

b) Tiempo. De los ejemplares de las revistas antes señaladas y que obran en autos, se evidencia que la publicación de la citada propaganda se dio en las ediciones del mes de abril del año en curso.

Es relevante también el hecho notorio de que la propaganda se emite dentro de un proceso electoral, y en particular en el período intermedio que comprende el fin de las precampañas y el inicio de las campañas.

c) Lugar. La propaganda fue difundida a nivel nacional, ya que los medios impresos en donde se publicitó, cuentan con un tiraje a nivel nacional.

Intencionalidad.

Sobre este particular, cabe resaltar que el Partido Acción Nacional contrató y difundió la propaganda materia del actual procedimiento, incluyendo en él expresiones que se encuentran dirigidas a vincular frases como trampa, corrupción, triquiñuela, cacique, autoritario, déspota, deshonesto, mafia, riqueza mal habida, ostentación de oro, cadenas, grandes coches, con los políticos que pertenecen o emanan del Partido Revolucionario Institucional, lo que no puede en modo alguno considerarse como un mero descuido o falta de cuidado.

En este orden de ideas, esta autoridad estima que con la realización de la contratación y difusión de la propaganda que fue analizada en el presente fallo, el Partido Acción Nacional actuó con intencionalidad, ya que el mensaje de la multireferida propaganda en la que se pretende definir la palabra “PRImitivo” fue consecuencia de la planificación en la que cabe presumir una reflexión previa y

metódica, máxime que se difundió en medios de comunicación masiva, razón por la cual no puede arribarse a una conclusión distinta a la enunciada.

Da sustento a lo anterior, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la resolución al recurso de apelación identificado el número de expediente SUP-RAP-009/2004, en la que estableció que para que se puedan definir con claridad los parámetros que debe requisitar una propaganda a fin de que encuadre debidamente en el debate de las ideas y propuestas, en el marco de la sana crítica y de los principios del Estado democrático y social de Derecho y que infunda a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general, una auténtica cultura democrática, deben atenderse los siguientes criterios:

“(...)

c) El contexto en el que se producen las manifestaciones que estén sujetas al escrutinio de la autoridad administrativa electoral o del órgano jurisdiccional, pues no cabe dar el mismo tratamiento a expresiones espontáneas e improvisadas surgidas con motivo de la celebración de una entrevista, de un debate, de una discusión, las emanadas de una intervención oral en un evento o acto político, o incluso en una situación conflictiva, que aquellas producto de un natural sosiego, planificación o en las que cabe presumir una reflexión previa y metódica, como las contenidas en boletines de prensa, desplegados o en algún otro comunicado oficial, así como en las desplegadas en la propaganda partidista, la cual, según enseñan las máximas de la experiencia, hoy en día obedece a esquemas cuidadosamente diseñados, incluso, en no pocas ocasiones son consecuencia de estudios mercadológicos altamente tecnificados, en los que se define, con apoyo en asesorías o mediante la contratación de agencias especializadas, con claridad el público al que se dirige la propaganda y el tipo de mensaje que resulta más afín o atractivo para dicho sector de la población.

(...)”

Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas.

No obstante que en los apartados relativos a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, quedó de manifiesto que la propaganda de mérito fue difundida en dos medios de comunicación impresa (Revistas “Letras Libres” y “Nexos”), es preciso señalar que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada ni en forma sistemática, pues la contratación de dicha publicidad obedece a la misma

temporalidad, toda vez que las revistas en comento corresponden a la edición del mes de abril.

Las condiciones externas y los medios de ejecución.

Condiciones externas (contexto fáctico).

En este apartado, resulta atinente precisar que la difusión de la propaganda materia de inconformidad se presentó en el desarrollo del proceso electoral federal, en el periodo intermedio de la conclusión de las precampañas y el inicio formal de las campañas.

Medios de ejecución.

La difusión de la propaganda objeto del presente procedimiento especial sancionador, se llevó a cabo en dos revistas mensuales de distribución nacional.

II.- Una vez sentadas las anteriores consideraciones, y **a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, esta autoridad procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

La calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra.

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la conducta debe calificarse con una **gravedad especial**, ya que la misma infringe los objetivos buscados por el legislador al ponderar el respeto a la integridad de la imagen pública de los partidos políticos

En este punto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes

precisados, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, como puede darse en el caso de la revisión de informes anuales y de campaña, o un procedimiento administrativo sancionador electoral relacionado con una queja en contra de un partido político por irregularidades derivadas del manejo de sus ingresos y egresos, de tal forma que tales elementos sea necesario tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

Reincidencia.

Otro de los aspectos que esta autoridad debe considerar para la imposición de la sanción, es la reincidencia en que pudo haber incurrido el partido responsable.

Al respecto cabe citar el artículo 355, párrafo 6 del Código Federal Electoral, mismo que a continuación se reproduce:

“Artículo 355

(...)

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

En ese tenor, existe constancia en los archivos de este Instituto Federal Electoral de que el Partido Acción Nacional con anterioridad ha sido sancionado por la comisión de conductas contraventoras a lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal, tal como se desprende de los siguientes expedientes:

En efecto, en la queja identificada con la clave JGE/QPRI/CG/001/97, resuelta en Sesión del Consejo General de 3 de junio de 1997, se impuso una multa de 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al Partido Acción Nacional, toda vez que el 7 de abril de 1997 en los periódicos "El Diario de México", "La Jornada", "El Nacional", "Reforma" y "Excélsior", se publicaron unas notas relativas al acto de inicio oficial del registro de los candidatos a cargos de elección popular del PAN, en las que se hacía alusión a que en dicho acto el entonces Presidente del CEN del PAN señaló que: "...los bienes del candidato a la

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

Jefatura de Gobierno del DF postulado por el PRI "...han sido obtenidos 'lucrando con la miseria del pueblo de México', y asimismo que ha vivido 'de la deshonestidad propia y de la heredada...'", afirmaciones que se consideraron contraventoras de lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código comicial federal.

Asimismo, dentro de la queja identificada con el número de expediente JGE/QPRI/CG/022/2003, resuelta en Sesión del Consejo General del 30 de noviembre 2003, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción del 1.79% de las ministraciones mensuales del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes, equivalente \$819,000.00, toda vez que inició una campaña publicitaria en medios de comunicación, televisivos y radiofónicos a nivel nacional en los que se denostó, denigró, calumnió la imagen del Partido Revolucionario Institucional, contratando con Televisa, S.A de C.V. y TV Azteca, S.A. de C.V., la transmisión de promocionales, los cuales, según los datos aportados por la última de las empresas mencionadas se transmitieron entre el 22 de enero y el 12 de febrero de 2003, es decir, dentro del periodo de campaña.

Al respecto, es de referirse que el Partido Acción Nacional impugnó la determinación antes señalada, misma que fue confirmada por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-77/2005.

También existe la queja identificada con el número de expediente JGE/QCG/270/2006 y sus acumulados JGE/QCG/271/2006 y JGE/QCG/272/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 23 de mayo 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción de las ministraciones por una cantidad líquida de \$16,500,000.00 por la difusión de 5 spots televisivos en los que se utiliza la frase "López Obrador es un peligro para México", se dice que justificó los linchamientos en Tlalpan (2001) y Tláhuac (2004), y se le vincula con videoescándalos y con el Subcomandante Marcos, lo que contraviene el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, es de referirse que el Partido Acción Nacional impugnó la determinación antes señalada, misma que fue confirmada por la Sala Superior en sesión pública de 18 de septiembre de 2008 en el recurso de apelación SUP-RAP-96/2008.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

Del mismo modo, tenemos la queja identificada con el número de expediente JGE/QCG/713/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 23 de mayo 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción de las ministraciones por una cantidad de \$1,750,000.00, por la difusión de spots televisivos en el estado de Tamaulipas, en los que se denigraba y calumniaba al candidato de Alianza por México a diputado federal por el 08 distrito electoral en esa entidad, C. Jorge Manzur Nieto, violatorios del artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, está la queja identificada con el número de expediente JGE/QCG/718/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 23 de mayo 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción de las ministraciones por una cantidad de \$16,100,000.00, por la difusión de ocho spots televisivos que referían que habría crisis económica si ganaba el candidato presidencial de la coalición Por el Bien de Todos y se desmentían acusaciones de dicha coalición en contra del candidato del PAN, violatorios del artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

También se encontró la queja identificada con el número de expediente JGE/QADR/JD03/QR/745/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 22 de diciembre 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional una multa por la cantidad de 1500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por la transmisión transmita un spot del PAN en contra del candidato de la coalición Por el Bien de Todos y en seguida un spot en el que se dice que el Presidente de Venezuela incita a la población a tomar las armas, implica dolo por parte de ese partido o de quienes pagaron esos anuncios, violando el artículo 186 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, se considera que los anteriores antecedentes se pueden tomar en cuenta como elementos para decretar la reincidencia, porque los hechos que se resolvieron en esas quejas ocurrieron en una temporalidad distinta a la que aquí se estudia, es decir, durante los procesos electorales federales de mil novecientos noventa y siete; dos mil tres, dos mil seis y dos mil nueve; por tanto, al considerar que la reincidencia opera cuando se actualiza la comisión de una infracción en diferentes temporalidades, es decir, cuando un partido político, por ejemplo, ya fue sancionado por la realización de un hecho infractor de la norma y a pesar de ello, decide de nueva cuenta realizar la misma conducta por la cual ya había sancionado en un momento diferente, situación que en el caso se actualiza, pues

como se precisó con antelación la temporalidad de los hechos que fueron objeto de las quejas enunciadas y la que hoy se resuelve acontecieron en diversos procesos electorales.

Sanción a imponer.

Tomando en consideración todos los elementos antes descritos, con fundamento en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción V del Código Federal Electoral se impone al Partido Acción Nacional una multa de **8,500 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal**, equivalentes a la cantidad **\$465,800.00** (cuatrocientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos 00/100 m.n.), la cual no resulta demasiado gravosa para el patrimonio del infractor, y sin embargo, constituye una medida suficiente, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro.

El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

Sobre este particular, conviene precisar que si bien se encuentra acreditada una afectación a la imagen pública del Partido Revolucionario Institucional, por virtud de la difusión de la propaganda que nos ocupa, lo cierto es que, en el caso concreto, esta autoridad no cuenta con elementos suficientes para determinar el nivel o grado de afectación sufrido dicho instituto político.

En ese mismo sentido, debe decirse que tampoco se cuenta con elementos suficientes para determinar el eventual beneficio o lucro que pudo haber obtenido el partido infractor con la comisión de la falta, toda vez que la naturaleza de la falta, no puede ser estimada en términos monetarios.

Las condiciones socioeconómicas del infractor.

Dada la cantidad que se impone como multa al partido político en comento, comparada con el financiamiento que recibe de este Instituto Federal Electoral para el presente año, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, se considera que no se afecta su patrimonio, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo CG28/2009 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día veintiocho de enero del presente año, se advierte que el Partido Acción Nacional le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes la cantidad de \$759,363,129.76 (Setecientos cincuenta y

nueve millones trescientos sesenta y tres mil ciento veintinueve pesos 76/100 m.n.), por consiguiente la sanción impuesta no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida de la misma representa apenas el 0.061% del monto total de las prerrogativas por actividades ordinarias permanentes correspondientes a este año [cifra redondeadas al tercer decimal].

Impacto en las actividades del sujeto infractor.

Derivado de lo anteriormente señalado, se considera que de ninguna forma la multa impuesta es gravosa para el partido político infractor, por lo cual resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

Por último, y tomando en cuenta el efecto restitutorio con el que cuenta el procedimiento especial sancionador, se considera que acorde con las medidas cautelares tomadas por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto en la sesión del 16 de abril del año que transcurre, lo procedente es ordenar al Partido Acción Nacional que no vuelva a contratar o difundir la propaganda que es objeto del presente procedimiento, en ningún medio de comunicación.

9. En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, párrafos 1 y 2; 109, párrafo 1 y 370, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del ordenamiento legal en cita, este Consejo General emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO.- Se declara **parcialmente fundada**, la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional, en términos de lo dispuesto en el considerando **6** de la presente determinación.

SEGUNDO.- Se impone al Partido Acción Nacional una multa de **8,500 días de salario mínimo** general vigente en el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad de **\$465,800.00** (cuatrocientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos 00/100 m.n.), en los términos previstos en el considerando **8** de este fallo.

**CONSEJO GENERAL
EXP. SCG/PE/PRI/CG/066/2009**

TERCERO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el monto de la sanción antes referida será deducido de las siguientes ministraciones del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba el Partido Acción Nacional durante el presente año, una vez que esta Resolución haya quedado firme.

CUARTO.- Se ordena al Partido Acción Nacional no volver a contratar o difundir la propaganda que es objeto del presente procedimiento, en ningún medio de comunicación.

QUINTO.- Notifíquese la presente Resolución.

SEXTO.- 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 20 de abril de dos mil nueve, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**