

CG361/2008

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA OTRORA COALICIÓN “POR EL BIEN DE TODOS” EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006.

Distrito Federal, a 29 de agosto de dos mil ocho.

VISTO para resolver el expediente identificado con el número JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006, al tenor de los siguientes:

R E S U L T A N D O S

I.- Con fecha primero de junio de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número CD14/422/06, signado por el Vocal Ejecutivo de la 14 Junta Distrital de Instituto Federal Electoral en el Estado de México, mediante el cual remitió el escrito de queja presentado el treinta y uno de mayo de ese año, por el otrora representante propietario de la entonces Coalición “Por el Bien de Todos” ante dicho Consejo, en el cual se denunciaron presuntas irregularidades atribuibles al Partido Acción Nacional, escrito que a la letra dice:

“(…)

HECHOS

El día martes 31 de Mayo del presente año, me percaté de que a las afueras de la Escuela Primaria Emiliano Zapata, ubicada esta en la avenida Emiliano Zapata entre las calles de Porfirio Díaz y Jiménez Cantú, se encontraban aproximadamente diez sujetos que vestían camisetas con el emblema del Partido Acción Nacional, asimismo repartían volantes invitando a votar a favor de Carlos Madrazo Limón haciendo entrega de estos promocionales, así

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

*como una lata de sopa instantánea de la marca 'ENCHILOSA', así como adherida al mismo empaque un paquete de ligas para sujetar cabello, con la etiqueta sin identificar la marca en razón de que sobre esta se encuentra adherida una tarjeta de presentación con el emblema del Partido Acción Nacional, así como el del Senado de la República LIX legislatura, Carlos Madrazo Limón, **Senador de la República**, Paseo de la Reforma numero 136, piso 15, oficina 1, colonia Juárez, código postal 06600, México, Distrito Federal.*

DERECHO

I.- Es aplicable al presente asunto el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que la conducta desplegada por el presunto responsable viola el principio de legalidad asentado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala expresamente que: '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 patrimonios 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 esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores'.

II.- El acuerdo del Consejo General CG39/2006 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, el cual señala que estos deberán abstenerse de realizar dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social.

III.- El acuerdo del Consejo General CG39/2006 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, el

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

cual señala en su apartado V que estos deberán abstenerse de efectuar dentro de los cuarenta días naturales previos a la jornada electoral y durante la misma, campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares.

A fin de acreditar las manifestaciones hasta aquí vertidas, en términos de los artículos 335 y 336 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, ofrezco las siguientes

PRUEBAS

1.- La documental pública.- *consistente en copia certificada del nombramiento a mi favor por parte del C. Horacio Duarte Olivares, representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por parte de la Coalición ‘Por el Bien de Todos’.*

2.- La técnica.- *consistente en siete fotografías a colores, mismas que se acompañan al presente escrito, en las cuajas se reproducen las imágenes de la promoción del candidato a Diputado Federal Roberto Madrazo Limón en los cuales distribuye alimentos y otros artículos en su calidad de Senador de la República.*

3.- La técnica.- *consistente en un paquete conformado por un vaso de sopa instantánea de la marca Enchilosa y ligas para sujetar cabello, con una tarjeta engrapada del Senador de la República Carlos Madrazo Limón.*

4.- La técnica.- *consistente en un volante tamaño media carta a manera de promocional de candidato a diputado federal por el distrito 14 en Atizapán de Zaragoza, México, del Senador Carlos Madrazo Limón.*

(...)”

La quejosa anexó a su escrito inicial, las siguientes documentales:

- Siete fotografías a color.
- Un paquete integrado por un vaso de sopa instantánea de la marca “Enchilosa” y ligas para sujetar el cabello, con una tarjeta engrapada que

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

contiene datos del entonces Senador de la República Carlos Madrazo Limón.

- Volante con el nombre e imagen del entonces candidato al cargo de diputado federal por el distrito 14 en Atizapán de Zaragoza, Estado de México, el C. Carlos Madrazo Limón.

II. Por acuerdo de fecha ocho de junio de dos mil seis, se tuvo por recibido el escrito señalado en el resultando anterior y con fundamento en los artículos 1, 38, 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 269, 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 14, párrafo 1 y 16 párrafo 2 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el punto tercero del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso el resto los servidores públicos durante el proceso electoral federal dos mil seis, se acordó que el escrito que presentó la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, fuera tramitado como queja genérica y se abrió el expediente respectivo, al cual le recayó el número JGE/QPBT/JD14/MÉX/348/2006; asimismo se ordenó emplazar al Partido Acción Nacional.

III. En cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo antes referido se giró el oficio SJGE/829/2006, de fecha siete de julio de dos mil seis, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, para el efecto de emplazar al Partido Acción Nacional, a fin de que en el plazo concedido, contestara y aportara pruebas respecto a las irregularidades denunciadas, diligencia que fue practicada el día trece de julio de dos mil seis.

IV. El veinte de julio de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito de misma fecha, suscrito por el entonces representante del Partido Acción Nacional, para dar contestación al emplazamiento realizado por esta autoridad, en los siguientes términos:

“ ...

CONTESTACIÓN A LOS HECHOS.

1.-Es falso. Lo anterior, en virtud de que el actor, denuncia supuestas irregularidades que en su concepto constituyen violaciones graves, sin embargo, dicha queja es totalmente falsa, por que refiere que los hechos sucedieron el 31 de mayo del año en curso, fecha en la cual podrá corroborar esta autoridad electoral, Carlos Madrazo Limón, no era candidato registrado formalmente por el partido que represento, por lo cual, es totalmente un artificio, el hecho de denunciar supuestos hechos con propaganda electoral, sin que en ese momento aún estuviese registrado como candidato a Diputados Carlos Madrazo Limón, por lo cual se podrá advertir, que la parte actora, está creando una serie de acontecimientos de manera dolosa y falsa, ya que si fuese cierto que era promoción de una candidatura, aun no estaba formalizada ésta por parte del citado candidato de mi Partido; aún mas, es totalmente falso que de parte del propio Carlos Madrazo Limón, se estuviese repartiendo las supuestas latas de sopa instantánea de la marca "ENCHILOSA", ya que aun y cuando aporta unas placas fotográficas como pruebas, las mismas no pueden tener valor probatorio alguno, ya que las mismas no describen el hecho, ni las supuestas personas que estaban repartiendo dichos productos, mucho menos acreditan que sean del día en que se señala fueron distribuidas, amén de todo lo anterior, no están debidamente corroboradas ni adminiculadas con algún otro medio de prueba para tenerlas por ciertas y veraces, por lo cual es que deberá desecharse y declararse totalmente improcedente dicha queja.

Más aún, las pruebas técnicas consistentes en diversas placas fotográficas, al no estar debidamente presentadas en términos de ley, deben tenerse por inciertas, ya que de las mismas sólo se arrojan hechos subjetivos, que no acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar, para tenerlos por ciertos, pues en todo caso, dichas fotografías son sólo una prueba singular que no arroja ningún elemento de convicción en forma de prueba, sólo de indicio, atendiendo al siguiente criterio jurisprudencial:

PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA.- (se transcribe)

Finalmente, por cuanto hace en que dicha propaganda de Carlos Madrazo Limón, proviene supuestamente como Senador de la Republica, en virtud de un pegote adherido a dicha sopa instantánea, es totalmente falso, ya que como se ha señalado, no hay ningún medio de prueba que acredite fehacientemente que dicho producto alimenticio, efectivamente proviene de los recursos materiales de la Cámara de Senadores de nuestro país, ya que sólo es un dicho de la parte actora, en virtud de una calcomanía adherida, sin que esté debidamente acreditado con algún otro medio de prueba que los haga creíble, por lo cual es que deberá desecharse por improcedente.

PRUEBAS

LA INSTRUMENTAL-DE ACTUACIONES.- *Consistente en todo lo actuado dentro del expediente que se promueve en todo lo que favorezca a los intereses de mi representado.*

LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.- *En todo lo que favorezca al Partido Acción Nacional que represento.*

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a este H. Consejo General del IFE, atentamente pido:

PRIMERO.- *Tenerme por presentado en tiempo y forma dando contestación a la queja presentada por la coalición Por el Bien de Todos en contra de mi partido por los hechos referidos en el cuerpo del presente.*

SEGUNDO.- *Tener por reconocida la personalidad del suscrito como representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.*

TERCERO.- *Previo y los trámites de Ley, se declare inoperante dicha queja y solicitud de investigación en virtud de ser improcedente, amén de que los hechos y consideraciones de derecho que la sustentan han quedado debidamente contestados.*

...”

V. Por acuerdo de fecha veintiséis de octubre de dos mil siete, se tuvo por recibido el escrito reseñado en el numeral que antecede y en virtud del estado procesal del expediente en que se actúa se pusieron a disposición de las partes las presentes actuaciones para que dentro del término de cinco días manifestaran lo que a su derecho conviniera, en términos de lo dispuesto por el artículo 42, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. A través de los oficios números SJGE/1137/2007 y SJGE/1138/2007, se comunicó a la Diputada Dora Alicia Martínez Valero entonces representante propietaria del Partido Acción Nacional y al Licenciado Horacio Duarte Olivares, representante común de los partidos políticos que integraron la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, el acuerdo de fecha veintiséis de octubre de dos mil siete, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

derecho conviniese, mismos que les fueron notificados los días treinta y uno de octubre y primero de noviembre de ese mismo año, respectivamente.

VII. En fecha ocho y nueve de noviembre de dos mil siete, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, escritos signados por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática y común de los partidos políticos que integraron a otrora Coalición “Por el Bien de Todos” y la Diputada Dora Alicia Martínez Valero entonces representante propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este órgano electoral federal, respectivamente, mediante los cuales desahogaron la vista ordenada en el acuerdo de fecha veintiséis de octubre de ese año.

VIII.- Mediante proveído de fecha veintiuno de agosto de dos mil ocho, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró cerrada la instrucción, atento a lo que dispone el artículo 366, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho.

IX. En virtud de que se ha desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en los artículos 361, párrafo 1, 364, 365 y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se procedió a formular el proyecto de resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral en Sesión Extraordinaria de fecha veintidós de agosto de dos mil ocho, por lo que procede resolver al tenor de los siguientes:

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

1. Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es competente para resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w); 356 y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, los cuales prevén que dicho órgano cuenta con facultades para vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas, así como los sujetos a que se refiere el artículo 341 del mismo ordenamiento, se desarrollen con apego a la normatividad electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; asimismo, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

las sanciones que correspondan, a través del procedimiento que sustancia el Secretario del Consejo General y el proyecto de resolución que analiza y valora la Comisión de Quejas y denuncias.

2. Que en términos de lo previsto en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se aprueba el ordenamiento legal antes citado, la tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”** y el principio *tempus regit actum* (que refiere que los delitos se juzgarán de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización), el fondo del presente asunto deberá ser resuelto conforme a las disposiciones aplicables al momento en que se concretaron los hechos denunciados, es decir, conforme a las normas sustantivas previstas en la legislación electoral federal vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, mientras que por lo que se refiere al procedimiento deberán aplicarse las disposiciones del código electoral vigente, ya que los derechos que otorgan las normas adjetivas se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de ésta (suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas), debe aplicarse la nueva ley, en razón de que no se afecta ningún derecho, según se desprende de lo dispuesto en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Abril de 1997, en la página 178, identificada con la clave I.8o.C. J/1 y cuyo rubro es **“RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES”**.

3. Que toda vez que en el presente asunto el partido denunciado no hizo valer ninguna causal de sobreseimiento, ni esta autoridad advierte de manera oficiosa alguna que debiera estudiarse, lo procedente es entrar al fondo de los hechos denunciados.

Al respecto, la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, hizo valer en síntesis los siguientes conceptos de agravio:

- Que denuncia que el entonces candidato al cargo de Diputado federal por el 14 distrito electoral federal en el Estado de México, postulado por el Partido Acción Nacional violentó lo previsto en el acuerdo CG39/2006 denominado *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, toda vez que realizó actos de campaña ostentándose de manera simultánea como Senador de la República y como candidato al cargo antes referido.

- Que el martes 31 de mayo de 2006 el promovente se percató de que en las afueras de la Escuela Primaria Emiliano Zapata, se encontraban 10 sujetos que vestían camisetas con el emblema del Partido Acción Nacional, los cuales se encontraban repartiendo volantes invitando a votar a favor de Carlos Madrazo Limón, así como un vaso de sopa instantánea que tenía adherida un paquete de ligas y anexa una tarjeta con el nombre del ciudadano en mención en el que se ostentaba como Senador de la República.
- Que la conducta denunciada constituye una violación a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal, así como a lo previsto en las fracciones IV y V del punto primero del *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006”*, relativas a realizar dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social y realizar dentro de ese mismo plazo campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares.

Por su parte, el Partido Acción Nacional al comparecer al presente procedimiento, hizo valer como excepciones y defensas, las que a continuación se sintetizan:

- Que los hechos imputados son falsos, toda vez que a la fecha que el quejoso refiere en su escrito, el C. Carlos Madrazo Limón, no era candidato registrado formalmente; y

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

- Que es falso que por parte del C. Carlos Madrazo Limón se hubiesen repartido las latas de sopa instantánea ya que aun y cuando el promovente aportó algunas fotografías, como pruebas, las mismas no pueden tener valor probatorio alguno, ya que las mismas no aportan las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto a los hechos denunciados, además de que el quejoso no presentó algún otro medio probatorio que permitiera tener por ciertos los hechos denunciados.

En esa tesitura, la **litis** en el presente caso consiste en determinar si como lo hace valer la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, el Partido Acción Nacional violentó lo dispuesto en el acuerdo de neutralidad, por la distribución de un volante y de una sopa instantánea alusiva a la entonces candidatura del C. Carlos Madrazo Limón al cargo de Diputado federal por el 14 distrito electoral federal en el Estado de México, quien en ese momento era Senador de la República, porque a través de ellos se difundía obra y se hacía promoción personalizada de dicho ciudadano dentro del período prohibido en el punto primero fracción IV y V del acuerdo en cita.

4. Que previo a la resolución de este asunto, resulta conveniente realizar algunas consideraciones de orden general respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral de la queja que nos ocupa.

En este marco, es necesario fijar de manera previa tres aspectos fundamentales del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad: a) naturaleza del acuerdo; b) el ámbito de validez, específicamente por lo que respecta a los servidores públicos a los que está dirigido; y c) Las reglas de neutralidad.

Naturaleza del acuerdo. En primer lugar los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad.

En este marco, el artículo 39 prevé:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

El artículo 41 dispone en su parte medular:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; [...]

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. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

...

III. 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

...”

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en diversos criterios que estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas, periódicas y en un marco de equidad, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático.

En este marco, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el Acuerdo de referencia, con el propósito de complementar la tutela de los valores y principios antes citados, los cuales dan sustento al sistema democrático de nuestro país, tomando como base la Tesis S3EL 120/2001 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se sostiene que “frente al surgimiento de situaciones extraordinarias no previstas por la ley, es necesario completar la normatividad en lo que se requiera, atendiendo siempre a las cuestiones fundamentales que se contienen en el sistema jurídico positivo, además de mantener siempre los principios rectores de la materia, aplicados de tal modo que se salvaguarde la finalidad de los actos electorales y se respeten los derechos y prerrogativas de los gobernados...”, y advierte que es procedente cubrir una laguna legal con base en las atribuciones de la autoridad competente, respetando los principios antes enunciados.

De esta forma, y acorde con lo previsto en el artículo 4, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prohíbe cualquier acto

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

que genere presión o coacción a los electores, el considerando 1 del instrumento jurídico en análisis, precisa fundamentalmente lo siguiente:

“1. La democracia se sustenta, entre otros valores, en los de la celebración de elecciones libres, pacíficas y periódicas; la autenticidad y efectividad del sufragio; y por ende, la protección del propio ejercicio del voto contra prácticas que constituyan por su naturaleza inducción, presión, compra o coacción del mismo. Dichos valores se encuentran plasmados en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Junto con dichos valores, la Constitución señala los principios rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, a cargo del Instituto Federal Electoral.”

Es por ello que, tomando en consideración la facultad de toda autoridad competente de suplir aquellas deficiencias de la ley, y con el propósito de salvaguardar los principios democráticos antes citados y en particular el derecho fundamental al sufragio libre, universal, secreto y directo, se emitió el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad, con el objeto de establecer una serie de límites a aquellos servidores públicos, que por su función y liderazgo, puedan influir en el sentido del voto de los ciudadanos.

Ámbito personal de validez. En cuanto al segundo de los elementos a determinar de manera previa, podemos señalar que es clara la responsabilidad y el papel que juega todo servidor público en el desarrollo de un proceso electoral, sobre todo cuando por las características del cargo y el nivel del mismo, puede llevar a cabo acciones que tiendan a influir en la decisión de los votantes, violando así el principio de sufragio universal, libre, secreto y directo. Al respecto, el punto primero del Acuerdo en estudio establece con claridad el listado de servidores públicos que se ubican bajo el supuesto antes señalado, refiriendo que las reglas de neutralidad deberán ser atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal. En este mismo sentido, el punto segundo del Acuerdo en análisis señala que:

*“**SEGUNDO.-** Todos los servidores públicos del país enunciados en los artículos que integran el Título Cuarto de la Constitución y en el artículo 212 del Código Penal Federal se sujetarán al marco jurídico vigente en materia electoral respecto de las limitaciones en el uso de recursos públicos, así como a las disposiciones conducentes del*

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

Código Penal Federal, a las normas federales y locales sobre responsabilidades de los servidores públicos y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.”

Es así, que todo servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones, siempre en estricto apego al principio de legalidad, respetando en todo momento las disposiciones que emanan de nuestro sistema jurídico, siempre en busca del bien común y sin perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

En este sentido, el acuerdo en análisis también afecta a los partidos políticos que se vean beneficiados por las acciones que lleven a cabo los servidores públicos antes enunciados.

Reglas de neutralidad. El Instrumento legal en análisis está integrado por 10 considerandos y cuatro puntos de acuerdo. Estos últimos contienen las reglas de neutralidad y remiten al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, para el caso de incumplimiento de alguna de las disposiciones previstas en el acuerdo, mismas que se transcriben:

“PRIMERO.- Las reglas de neutralidad que el Instituto Federal Electoral establece para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal consisten en abstenerse de:

I. Efectuar aportaciones provenientes del erario público a partidos políticos, coaliciones o candidatos; o brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por los artículos 183 y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal.

III. Condicionar obra o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato.

IV. Realizar dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social. Se exceptúa de dicha

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

suspensión la comunicación de medidas urgentes de Estado o de acciones relacionadas con protección civil, programas de salud por emergencias, servicios y atención a la comunidad por causas graves, así como asuntos de cobro y pagos diversos.

V. Efectuar dentro de los cuarenta días naturales previos a la jornada electoral y durante la misma, campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares.

VI. Realizar cualquier acto o campaña que tenga como objetivo la promoción del voto.

VII. Emitir a través de cualquier discurso o medio, publicidad o expresiones de promoción o propaganda a favor de un partido político, coalición o de sus aspirantes y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal de 2006, incluyendo la utilización de símbolos y mensajes distintivos que vinculen a un partido político, coalición o candidato.

SEGUNDO.- *Todos los servidores públicos del país enunciados en los artículos que integran el Título Cuarto de la Constitución y en el artículo 212 del Código Penal Federal se sujetarán al marco jurídico vigente en materia electoral respecto de las limitaciones en el uso de recursos públicos, así como a las disposiciones conducentes del Código Penal Federal, a las normas federales y locales sobre responsabilidades de los servidores públicos y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.*

TERCERO.- *En el incumplimiento de las fracciones I y II del Acuerdo Primero por parte de partidos políticos, coaliciones o candidatos, o cuando alguna de estas entidades o sujetos induzcan a los servidores públicos a violentar el resto de las fracciones, serán aplicables los procedimientos sancionatorios vigentes en materia electoral, independientemente de otros procedimientos que diversos poderes o autoridades competentes decidan seguir para los servidores públicos en materia de responsabilidades de distinta naturaleza.*

CUARTO.- *El Instituto Federal Electoral establecerá, en su caso, comunicación con los servidores públicos enunciados en el Acuerdo Primero, a fin de que durante el proceso electoral mantengan su cooperación y disposición para cumplir con lo dispuesto en los presentes Acuerdos, así como para que la imagen y el contenido de la publicidad de*

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

sus gobiernos evite realizar actos de proselitismo electoral, se lleve a cabo conforme a las normas vigentes vinculadas al ámbito político-electoral y se apegue a condiciones que permitan el ejercicio libre, efectivo y pacífico del voto en condiciones de igualdad”.

En este contexto y tomando en consideración el estudio hasta aquí realizado, es importante precisar que aun cuando no estuviera vigente el acuerdo de neutralidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene disposiciones que tienen como fin la salvaguarda del sufragio libre, efectivo y secreto, prohibiendo cualquier tipo de presión o coacción sobre el ciudadano, tal y como lo establece el artículo 4, párrafo 3, que señala “...3. *Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores*”. Es por ello, que la valoración de las pruebas ofrecidas y el estudio de los hechos que motivaron la denuncia en cuestión, se llevará a cabo tomando como base ambos ordenamientos.

De las anteriores consideraciones se desprende que, para que exista una violación al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad, por parte de un servidor público, que pueda ser investigada y sancionada vía procedimiento administrativo sancionador electoral, se deben cumplir los siguientes supuestos:

- a) Que el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal, lleven a cabo cualesquiera de las acciones señaladas en las fracciones I a VII del punto PRIMERO del “Acuerdo de Neutralidad”.
- b) Que cualquier servidor público lleve a cabo cualquiera de las acciones tendientes hacer un uso indebido de los recursos públicos, previstas en el punto SEGUNDO del acuerdo; y
- c) Que dicha acción haya sido inducida, o bien, consentida por algún partido político.

5. Que sentado lo anterior, lo procedente es analizar los argumentos hechos valer por la entonces Coalición “Por el Bien de Todos”, así como las defensas expuestas por el Partido Acción Nacional y valorar los medios probatorios aportados al presente procedimiento administrativo sancionador con el objetivo de

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

determinar, si como lo afirma la quejosa, el instituto político en cita violentó lo dispuesto en el acuerdo de neutralidad.

Al respecto, la otrora coalición “Por el Bien de Todos”, aportó como medios de prueba siete fotografías, mismas que se insertan:



**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

Asimismo, aportó un ejemplar de la sopa y del volante que aparecen en las fotografías antes insertas.

Con relación a las fotografías antes insertas, se considera que dada su naturaleza deben considerarse como pruebas técnicas, en atención a lo dispuesto por los artículos 31 y 35 del Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 14, párrafo 6 y el diverso numeral 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, cabe considerar que las pruebas técnicas han sido reconocidas unánimemente por la doctrina como de tipo imperfecto, ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionar y la dificultad para demostrar de modo absoluto e indudable las falsificaciones o alteraciones, pues es un hecho notorio que actualmente existen al alcance común de la gente un sinnúmero de aparatos, instrumentos y recursos tecnológicos y científicos para la obtención de imágenes y de casetes de audio de acuerdo al deseo, gusto o necesidad de quien las realiza, ya sea mediante la edición total o parcial de las representaciones que se quieren captar y de la alteración de las mismas, colocando a una persona o varias en determinado lugar y circunstancias o ubicándolas de acuerdo a los intereses del editor para dar la impresión de que están actuando conforme a una realidad aparente o en su caso, con la creación de las mismas en las circunstancias que se necesite.

En ese sentido, se advierte que la adminiculación de los medios de prueba aportados por el quejoso generan un indicio importante acerca de:

- Que se elaboró un volante con la fotografía del C. Carlos Madrazo Limón, en el que aparecía su imagen, el logotipo del Partido Acción Nacional, se ostentaba como Diputado Federal por el 14 distrito electoral federal en el Estado de México y contenía información relacionada con los temas de educación, servicios públicos, obras públicas y agua.
- Que a un paquete de sopa instantánea se engrapó un paquete de ligas para el cabello junto con una tarjeta que contenía el nombre del C. Carlos Madrazo Limón, en el que se ostentaba como Senador de la República y se incluyeron los logotipos del Partido Acción Nacional y del Senado de la República.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

En esa tesitura, en el presente procedimiento como se precisó en la fijación de la **litis**, esta autoridad determinará si con la distribución del volante y del paquete de sopa instantánea se violentaron las disposiciones previstas en las fracciones IV y V del punto primero de la denominado “acuerdo de neutralidad”, hipótesis que a la letra se transcriben:

“PRIMERO.- Las reglas de neutralidad que el Instituto Federal Electoral establece para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal consisten en abstenerse de:

I. (...)

...

IV. Realizar dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social. Se exceptúa de dicha suspensión la comunicación de medidas urgentes de Estado o de acciones relacionadas con protección civil, programas de salud por emergencias, servicios y atención a la comunidad por causas graves, así como asuntos de cobro y pagos diversos.

V. Efectuar dentro de los cuarenta días naturales previos a la jornada electoral y durante la misma, campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares.

(...)”

En ese orden de ideas, en primer lugar se debe tener presente que, con independencia de que los hechos señalados por la quejosa resulten ciertos o no, el C. Carlos Madrazo Limón, no era sujeto de lo previsto en el acuerdo de neutralidad (CG39/2006), por cuanto a las hipótesis previstas en el punto **PRIMERO** del documento en mención, toda vez que no ejercía alguno de los cargos públicos señalados en él.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

Lo anterior se desprende de los elementos que obran en autos y del reconocimiento de la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, pues el referido ciudadano como se ha precisado con antelación, participó en el pasado proceso electoral federal como candidato al cargo de Diputado federal por el 14 distrito electoral federal en el Estado de México, por tanto no ostentaba el cargo de Presidente de la República, Gobernador de alguna entidad federativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Presidente Municipal o Jefe Delegacional en el Distrito Federal.

En ese sentido, de la adminiculación de los elementos probatorios que obran en el expediente se colige que aun cuando personas simpatizantes del Partido Acción Nacional hubieran repartido el día 31 de mayo del 2006, propaganda relacionada con el ciudadano en cita de ninguna forma se violó lo previsto en el acuerdo de neutralidad pues dicho ciudadano no se encontraba obligado a abstenerse de difundir su imagen o hacer alusión a sus propuestas de campaña y/o de la plataforma electoral del partido político que lo postuló dentro de los cuarenta días previos a la jornada electoral, tal como lo indicaban las fracciones IV y V del instrumento en mención, en principio, porque como se señaló con antelación no ostentaba alguno de los cargos que se encontraban restringidos por dicho acuerdo y segundo porque participaba como candidato al cargo de Diputado federal, en consecuencia, tenía derecho de difundir y promocionar su aspiración política con el fin de conseguir adeptos en la jornada electoral que se celebró el 2 de julio de 2006.

A mayor abundamiento, se estima que la distribución de la propaganda denunciada tampoco constituye alguna violación a lo previsto en la norma electoral, toda vez que al día en que según el dicho del actor se observó que diversos ciudadanos estaban repartiendo propaganda alusiva al C. Carlos Madrazo Limón (31 de mayo de 2006), la campaña para los candidatos al cargo de Diputados federales ya había iniciado, situación que constituye un hecho público y notorio, mismo que se invoca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de la materia en relación con el 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que el 18 de abril de 2006, el Consejo General de este Instituto realizó una sesión especial para aprobar el registro formal de los candidatos al encargo de referencia.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto con el artículo 190, párrafo 1 del código federal electoral hoy abrogado, el periodo de campaña para difundir las candidaturas de los candidatos al cargo de Diputado federal inició el 19 de abril de

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006**

2006, por lo que si los hechos denunciados se realizaron el 31 de mayo de ese mismo año, de ninguna forma se actuó de forma contraria a la ley.

Las anteriores consideración encuentra sustento en los razonamientos que fueron vertidos por esta autoridad al resolver la queja identificada con el número de expediente JGE/QAPM/JL/TAB/045/2006, resolución que incluso fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-003/2007.

En la queja de referencia se estimó que no existía una violación al acuerdo de neutralidad por las declaraciones realizadas por el ciudadano Luis Alberto Pazos de la Torre, Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, en una entrevista concedida a la estación radiofónica XEVA 790 AM "La Emisora del Hogar", de la ciudad de Villahermosa, Tabasco, toda vez que aun cuando en dicha entrevista se advirtió la promoción y búsqueda de apoyo al Partido Acción Nacional y a su candidato a Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, lo cierto era que esa conducta no se encontraba en los supuestos contemplados en el *"Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal dos mil seis"*.

Al respecto, se consideró que el acuerdo mencionado no obligaba en sentido negativo al ciudadano en cita, para que se abstuviera de emitir manifestaciones como las efectuadas en la entrevista de referencia, toda vez que el cargo que ostentaba no era uno de los que regulaba el instrumento en mención.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación antes referido, indicó los alcances del "acuerdo de neutralidad", al tenor de lo siguiente:

"...si bien este acuerdo establece diversas prohibiciones a los servidores públicos, con la finalidad de evitar cualquier acto tendiente a la inducción, presión, compra o coacción del voto, también es verdad que está dirigido a determinados servidores públicos, como se advierte de su lectura."

(...)

Lo anterior significa, en términos del punto primero de acuerdo, que en tanto las restricciones dirigidas a los funcionarios públicos que ostentan los principales cargos de gobierno en los ámbitos federal, estatal y municipal, señalados de manera específica, se refieren a todo tipo de conducta tendente a la promoción o coacción del voto, tratándose de los restantes servidores públicos, en general, la prohibición se dirige exclusivamente a la utilización de recursos públicos, como se precisó en el punto segundo del acuerdo de neutralidad”.

Con base en las anteriores consideraciones, se estima que la presente queja debe declararse **infundada** por cuanto a la supuesta violación al acuerdo de neutralidad por parte del Partido Acción Nacional y el C. Carlos Madrazo Limón.

6. Que en atención a que en el presente asunto se podría configurar el uso de recursos públicos en una campaña electoral, dese vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, para el efecto de que dicha unidad determine lo que conforme a derecho corresponda.

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 366, párrafos 4, 5, 6, 7 y 8 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:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **infundada** la queja presentada por la otrora Coalición “Por el Bien de todos” en contra del Partido Acción Nacional en términos del considerando 5 de la presente resolución.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JD14/MEX/348/2006

SEGUNDO. Dese vista con copia del presente expediente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral en términos del considerando **6** del presente fallo.

TERCERO. Notifíquese personalmente la presente resolución.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 29 de agosto de dos mil ocho, 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 y 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**