

CG413/2008

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA OTRORA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO” EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006.

México, Distrito Federal, a veintinueve de septiembre de dos mil ocho.

VISTO para resolver el expediente identificado al rubro, y:

R E S U L T A N D O

I.- Con fecha veinticinco de mayo de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número CL/375/2006, signado por los entonces Presidente y Secretario del otrora Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Chihuahua, mediante el cual remitieron el escrito de queja presentado el veinticuatro anterior, por el entonces representante propietario de la otrora Coalición “Alianza por México” ante dicho Consejo, en el cual se denunciaron presuntas irregularidades atribuibles al Partido Acción Nacional, escrito que a la letra dice:

“(…)

HECHOS

En sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de febrero de dos mil seis fue aprobado 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006.

En el Acuerdo Primero del referido documento se establece textualmente lo siguiente:

'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.

(...)'

2. El día 23 de mayo del presente año, salió publicado en el periódico 'El Heraldo de Chihuahua' un desplegado a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el que publicitan la realización de la obra pública por parte del gobierno federal dentro del rubro carretero y de comunicaciones.

3. Dicha publicación contraviene las disposiciones acordadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el denominado 'Acuerdo de Neutralidad' puesto que en la fecha en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizó la publicación en la que publicita la obra pública realizada por esa secretaría de estado, ya se encontraba dentro del término de los cuarenta días marcados por la autoridad federal electoral.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

4. *Ahora bien, es evidente que la secretaría del orden federal en mención depende directamente del Presidente de la República, tal y como se desprende del contenido de los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que textualmente versan:*

‘Artículo 11. – (SE TRANSCRIBE)

Artículo 12. - (SE TRANSCRIBE)

Artículo 26. - (SE TRANSCRIBE)’

5. *Como puede advertirse, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes depende y ejecuta las funciones y acuerdos que le encomienda el Presidente de la República en todas sus actuaciones como Secretaría de Estado y por ende como integrante de la Administración Pública Federal Centralizada.*

6. *En ese contexto, es inconcuso que es precisamente el Presidente de la República quien a través de la dependencia citada se encuentra violentando de manera sistemática los acuerdos emitidos por el Consejo General en cuanto a que debe abstenerse de apoyar a los candidatos del Partido Acción Nacional dentro del ejercicio de la función pública que detenta como primer mandatario de la Nación.*

7. *Se afirma lo anterior en virtud de que incluso, es un hecho notorio y público, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha requerido al titular del Ejecutivo Federal a efecto de que omita la publicación de spots televisivos y propaganda en general en la que por su contenido y formato se entiende que da su apoyo al Partido Acción Nacional al cual pertenece y que por lo tanto propicia condiciones de inequidad en la contienda en perjuicio de los candidatos de otros partidos políticos y coaliciones.*

8. *En ese sentido afirmamos que la violación a los acuerdos del Instituto Federal Electoral por parte del Presidente de la República se ejecutan ya por sistema con la finalidad de favorecer a los candidatos del Partido Acción Nacional, toda vez que a pesar de los requerimientos y exhortos que le ha hecho la autoridad electoral persiste en su conducta de favorecer al Partido Acción Nacional utilizando su investidura y ejerciendo con ello una indebida influencia en el ánimo de los electores.*

9. *Podemos pensar que este actuar del Ejecutivo Federal es tan manifiesto y constante dado que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales únicamente establece una sanción para los partidos políticos nacionales cuando incumplan con los acuerdos del Instituto Federal Electoral y no para los funcionarios y que por ello se sienta libre de desobedecer a placer cualquier acuerdo que la autoridad electoral emita,*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

lo que evidentemente no contribuye al desarrollo democrático de las elecciones.

10. Sin embargo, en el caso que presentamos hoy en vía de Queja a la autoridad electoral, se encuentra involucrado y vinculado de manera directa el Partido Acción Nacional quien aprovechando la imagen y la obra realizada por el Presidente de la República no tiene escrúpulo alguno en violentar el 'Acuerdo de Neutralidad' aprobado por el Consejo General, según se explica a continuación.

11. Como hemos visto, la autoridad electoral en su acuerdo determinó un tiempo de veda para efectuar cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social así como 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.

12. No obstante esta prohibición, el Partido Acción Nacional se encuentra realizando una actividad generalizada de difusión de la obra pública realizada en la presente Administración Pública federal a través de la repartición de volantes en el territorio del estado en los cuales de forma descarada se utiliza la misma imagen del Presidente de la República en conjunto con el emblema del Partido Acción Nacional y se describen de forma muy prolija los logros que según su punto de vista ha conseguido Vicente Fox Quesada durante su sexenio.

13. Para dar mayor claridad sobre el contenido de esta propaganda a continuación insertamos íntegro su texto e imágenes:

(IMAGEN)

En el referido volante, que se está distribuyendo en los principales cruceros de la Ciudad, además de que se utiliza la obra de gobierno para favorecer al PAN, se hace una referencia específica a las carreteras, constituyendo un indicio relacionados con el desplegado publicado por la dependencia federal al que hemos aludido.

(IMAGEN)

14. Más claro no se puede mostrar la violación al Acuerdo de Neutralidad por parte del Ejecutivo Federal y el Partido Acción Nacional al cual pertenece el funcionario público más alto del país, ya que evidentemente se publicita la obra pública y la imagen del presidente de la República y la obra social y pública de su gobierno, con el agravante del vínculo con un partido político.

15. Lo anterior constituye una indebida influencia en la tendencia del voto de los ciudadanos en un tiempo que el órgano electoral federal prohibió,

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

pero además estos hechos pueden ser constitutivos del delito electoral previsto en el artículo 407 fracción III del Código Penal Federal que a la letra dice:

Artículo 407.- (SE TRANSCRIBE)

16. Se afirma lo anterior debido a que el Partido Acción Nacional está promocionando programas y realización de obra pública del Gobierno Federal dentro del contexto de una campaña electoral que tiene como finalidad la obtención del voto y envía mensaje de que si no se vota de nuevo por el gobierno panista estos programas no se darán a la ciudadanía entendiéndose por ello una condicionante al voto de los electores.

17. Puede encuadrar también en el segundo de los supuestos del artículo 407 transcritos con anterioridad en razón de que se permite la utilización de la imagen presidencial en el ejercicio de sus funciones públicas, esto es, utilizando la banda presidencial o ante el Congreso de la Unión, para el apoyo a un partido político en pleno desarrollo de un proceso electoral federal.

18. En este orden de ideas, la autoridad federal deberá dar vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en cuanto a la posible comisión de delitos electorales que se deriven de la presente Queja Administrativa, independientemente del curso que dé a la queja en cuanto a las violaciones a la normatividad electoral y los acuerdos del Consejo General

PRUEBAS

1. Desplegado publicado en 'El Heraldo de Chihuahua' de fecha 23 de mayo de 2006, página 10 A.

2. Volante original del Partido Acción Nacional denominado '10 LOGROS DEL GOBIERNO DEL PAN'.

(...)"

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

- Original del desplegado publicado en el periódico "El Heraldo de Chihuahua", el 23 de mayo de 2006; y
- Volante del Partido Acción Nacional denominado "10 Logros de Gobierno del PAN".

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

II. Por acuerdo de fecha primero 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, párrafo 1, incisos a) y t); 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), n) y u); 269, 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a esa fecha y 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13, párrafo 1, inciso b), 14 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 “Alianza por México”, fuera tramitado como queja genérica y se abrió el expediente respectivo, al cual le recayó el número JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006; asimismo se ordenó emplazar al Partido Acción Nacional.

III. El primero de junio de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, el oficio número JLE/297/2006, signado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local de este Instituto en el estado de Chihuahua, mediante el cual remitió escrito de fecha veintiséis de mayo del mismo año, suscrito por el Ing. Luis Herrera González, en el que realiza diversas manifestaciones tendentes a explicar las circunstancias en que se produjo la publicación del desplegado denunciado y que fue inserto en el periódico “El Heraldo de Chihuahua”, al tenor de lo siguiente:

“...

En primer lugar debo dejar bien claro, que el texto de la publicación de referencia fue redactado por el suscrito y que su publicación en el Heraldo, fue ordenada como inserción pagada por este servidor. En ninguna forma recibí instrucciones superiores para llevar esto a cabo y ninguno de los funcionarios ni empleados de este Centro SCT tuvieron nada que ver con la publicación de referencia. Soy por tanto el único responsable de la misma, así como de las consecuencias de que se haya publicado.

En segundo lugar, quiero afirmar que el que la publicación haya aparecido el martes 23 de mayo, día en que se inició el lapso durante el cual, los tres niveles de gobierno no debía divulgar sus realizaciones, para cumplir así el

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

acuerdo impulsado por el Instituto Federal Electoral, se debió a un lamentable error de mi parte, pues tenía la creencia de que este periodo se iniciaba el miércoles 24 de mayo.

Sin embargo estoy muy consciente de que esta apreciación equivocada de mi parte, no me exime de responsabilidad por la falta cometida, responsabilidad cuyas consecuencias deberé asumir en forma personal.

...”

IV. En cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo referido en el resultando número **II**, se giró el oficio SJGE/921/2006, de fecha veintiuno de julio del dos mil seis, suscrito por el entonces Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, para el efecto de emplazar al Partido Acción Nacional, para que en el plazo concedido, contestara y aportara pruebas respecto a las irregularidades denunciadas, diligencia que fue practicada el día veintiséis de julio siguiente.

V. El treinta y uno de julio de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito de misma fecha, suscrito por el otrora representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, para dar contestación al emplazamiento realizado por esta autoridad, en los siguientes términos:

“...

CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DE HECHOS:

ÚNICO.- *Si bien es cierto que al momento de dar contestación a las imputaciones que derivan de la interposición de una demanda es una práctica jurídica frecuente el hacerlo de manera ordenada, en la especie, dado lo retorcido e inconsistente del escrito presentado por el Lic. Jorge Neávez Chacón, procedemos a negar lo siguiente:*

- *La afirmación genérica de que un desplegado a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes contraviene a las disposiciones acordadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el denominado ‘Acuerdo de Neutralidad’.*
- *La afirmación genérica de que el Partido Acción Nacional se encuentra involucrado y vinculado de manera directa aprovechando la imagen y obra realizada por el Presidente de la República para violentar las reglas de neutralidad emitidas por el Consejo General del IFE en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de febrero de dos mil seis.*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

- *La afirmación genérica de que el Partido Acción Nacional se encuentra realizando una actividad generalizada de difusión de la obra realizada en la presente administración pública federal a través de la repartición de volantes en el territorio del estado.*

Así las cosas, en el transcurso de las siguientes consideraciones se examinarán los supuestos 'hechos' y la inconsistencia de los pseudosrazonamientos vertidos por la parte actora que son producto de su ignorancia o mala fe, como se advierte -y quedará demostrado- de las siguientes páginas; en cada apartado y por lo que atañe a cada 'hecho' se analizarán las falsedades, omisiones, tergiversaciones, incoherencias, ligereza y demás excesos en los que incurre el demandante.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERO.- *Ni se afirma ni se niega el primer hecho, ya que no son hechos propios y por lo tanto no corresponde al instituto político que represento dar contestación, pero ni si lo fuera, el desplegado mencionado no violenta el 'Acuerdo de Neutralidad' porque se encuentra fuera, del plazo que señala dicho acuerdo para publicar o difundir programas de obra pública o de desarrollo social.*

En efecto, si el desplegado -según dicho del demandante- se publicó el día 23 de mayo, para el día de la jornada electoral tenemos que han transcurrido tan sólo 41 días naturales; por otro lado, se niega que el Partido Acción Nacional se encuentre involucrado y vinculado de manera directa aprovechando la imagen y obra realizada por el Presidente de la República para violentar las reglas de neutralidad; en todo caso, los medios de convicción aportados por la actora no son suficientes para tener por demostrado su dicho; en efecto, el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé que: 'El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho'.

De este modo, dentro del catálogo de pruebas consignado en el numeral 14 de la Ley en cita, se desprende que en materia electoral para la resolución de los medios de impugnación previstos en la ley 'sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes:

- a) Documentales públicas;*
- b) Documentales privadas;*
- c) Técnicas;*
- d) Presuncionales legales y humanas; y*
- e) Instrumental de actuaciones'.*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

Y dentro de éstas, tenemos, conforme al ordinal 16 de la Ley en uso, que 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 ese capítulo y según su párrafo tercero: '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'.

Y en la especie, las documentales que la quejosa agrega como medio para demostrar sus afirmaciones consistentes en el supuesto desplegado publicado en un diario local, no son acompañadas de otros medios de convicción idóneos a efecto de agregarles credibilidad o verosimilitud; es decir, la actora no demuestra sus afirmaciones por lo que son indignas de valor o crédito.

A lo hasta aquí afirmado, le es aplicable lo resuelto por nuestra máxima autoridad en la materia, bajo el rubro siguiente:

'NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA.'

(SE TRANSCRIBE)

SEGUNDO.- *También es falso lo que afirma el denunciante en lo referente a que el Partido Acción Nacional se encuentra realizando una actividad generalizada de difusión de la obra realizada en la presente Administración Pública Federal a través de la repartición de volantes en el territorio del estado; lo anterior, dado que los supuestos hechos que reseña el denunciante carecen de elementos que permitan deducir las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos, por lo menos en lo que atañe a lo referente a la repartición de volantes en el territorio del estado, y en segundo lugar, porque no aporta medios de convicción idóneos que apuntalen dichos hechos, si es que verdaderamente existieron. Por lo que en obvio de espacio y tiempo, son de tenerse aquí por reproducidos los argumentos vertidos en el apartado anterior, relativos a la carga procesal y la eficacia jurídica de los medios de prueba aportados por las partes.*

TERCERO.- *Para el absurdo caso en que pretendiera dársele eficacia al deficiente caudal probatorio ofrecido por la actora, tenemos que de los hechos que narra la actora y los medios de convicción aportados no se desprende que haya una violación al llamado 'acuerdo de neutralidad'; ello,*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

*por cuanto que, como se apuntó en el considerando primero de este escrito, el supuesto desplegado se publicó fuera del lapso que el llamado 'Acuerdo de neutralidad' prevé como prohibido para las autoridades ahí mencionadas a efecto de que puedan difundir sus logros de gobierno; en todo caso, lo afirmado por el quejoso relativo a que el desplegado se publicó en fecha 23 de mayo debe tenerse por plenamente demostradas atentos al artículo 15, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que prevé lo siguiente: 'Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, **ni aquellos que hayan sido reconocidos**' (énfasis añadido). Empero, no sólo eso, sino que también es de tomarse en consideración que las pruebas que aporta el quejoso, no demuestran ni son suficientes para acreditar sus afirmaciones relativas a que el Partido que represento se ha visto beneficiado con este proceder o que incluso, dicho instituto político se halla detrás de estas supuestas acciones de la autoridad.*

Para acreditar los extremos contenidos en el presente documento, se ofrecen desde este momento las siguientes

PRUEBAS:

I.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, en todo lo que favorezca a los intereses de la parte que represento.

II.- PRESUNCIONALES LEGAL Y HUMANA, en todo lo que favorezca a los intereses de la parte que represento.

En mérito de lo expuesto y fundado, atentamente pido:

PRIMERO.- Tenerme por presentado en tiempo y forma, dando contestación a la denuncia presentada por el Lic. Jorge Neávez Chacón, en su carácter de representante de la Coalición 'Alianza por México' ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Chihuahua, por los supuestos actos irregulares relativos a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes contraviene a las disposiciones acordadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el denominado 'Acuerdo de Neutralidad', y de que el Partido Acción Nacional se encuentra realizando una actividad generalizada de difusión de la obra realizada en la presente administración pública federal a través de la repartición de volantes en el territorio del estado.

SEGUNDO.- Concluida la investigación de los hechos narrados y terminado el procedimiento, se deseche por improcedente la referida denuncia.

...”

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

VI. Por acuerdo de fecha dieciséis 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.

VII. A través de los oficios números SJGE/1042/2007 y SJGE/1043/2007, se comunicó al Licenciado José Alfredo Femat Flores, entonces representante común de los partidos políticos que integraron la otrora Coalición “Alianza por México” y a la Diputada Dora Alicia Martínez Valero, otrora representante propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el acuerdo referido en el numeral que antecede, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese, mismos que les fueron notificados los días veintidós y veinticuatro de octubre de ese mismo año, respectivamente.

VIII. En fechas veintinueve y treinta y uno de octubre de dos mil siete, se recibieron en la Secretaría Ejecutiva y en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, los escritos signados por el Licenciado José Alfredo Femat Flores, entonces representante común de los partidos políticos que integraron la otrora “Alianza por México” y la Diputada Dora Alicia Martínez Valero, otrora representante propietaria del Partido Acción Nacional ante este órgano electoral federal, respectivamente, mediante los cuales desahogaron la vista ordenada en el acuerdo de fecha dieciséis de octubre de ese año.

IX.- Mediante proveído de fecha quince de septiembre 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.

X. 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 diecinueve de septiembre de dos mil ocho, por lo que:

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

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 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, lo procedente es entrar al fondo de los hechos denunciados.

Al respecto, la otrora Coalición “Alianza por México”, en síntesis hizo valer los siguientes motivos de agravio:

- Que el día veintitrés de mayo de dos mil seis, se publicó en el periódico “El Heraldo de Chihuahua” un desplegado a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el que se publicitaba la realización de la obra pública por parte del gobierno federal dentro del rubro carretero y de comunicaciones;
- Que dicha publicación contravino las disposiciones acordadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el denominado “Acuerdo de Neutralidad” puesto que en la fecha en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizó la publicación denunciada, ya se encontraba dentro del término de los cuarenta días en los que se prohibía la difusión de obra;
- Que el hecho denunciado se puede imputar al entonces Presidente de la República, toda vez que las Secretarías de estado dependen directamente de él, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Que en ese contexto, según su dicho es inconcuso que el entonces Presidente de la República a través de la dependencia citada violentó de manera sistemática los acuerdos emitidos por el Consejo General en cuanto a que debía abstenerse de apoyar a los candidatos del Partido Acción Nacional dentro del ejercicio de la función pública;
- Que la violación a los acuerdos del Instituto Federal Electoral por parte del Presidente de la República se ejecutó de forma sistemática con la finalidad de favorecer a los entonces candidatos del Partido Acción Nacional, toda vez que según el dicho de la actora a pesar de los requerimientos y exhortos que le realizó esta autoridad, dicho funcionario persistió en su conducta de favorecer al instituto político antes citado, utilizando su

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

investidura y ejerciendo con ello una indebida influencia en el ánimo de los electores;

- Que en el acuerdo de neutralidad se determinó un tiempo de veda para efectuar cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social, así como campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, sin embargo, el Partido Acción Nacional realizó una actividad generalizada de difusión de la obra pública efectuada en la anterior Administración Pública federal a través de la repartición de volantes en el estado de Chihuahua, en los que se describen los supuestos logros que se consiguieron durante el sexenio de Vicente Fox Quesada; y
- Que con las anteriores conductas se realizó una indebida influencia en la tendencia del voto de los ciudadanos en un tiempo en el que el órgano electoral federal prohibió realizar actos de difusión de la obra pública, toda vez que el Partido Acción Nacional promocionó programas y la realización de obra pública del Gobierno Federal dentro del contexto de una campaña electoral que tiene como finalidad la obtención del voto, además de que según el dicho de la actora con tales hechos se envió el mensaje de que si no se votaba de nuevo por el gobierno panista, los programas sociales no se darían a la ciudadanía, lo cual se pudo haber entendido como una condicionante al voto de los electores.

Por su parte, el Partido Acción Nacional, hizo valer como excepciones a los hechos que se le imputaron, lo siguiente:

- Que el desplegado que fue denunciado no violenta el “Acuerdo de neutralidad” porque se publicó fuera de los plazos que el referido documento prohibió para publicar o difundir programas de obra pública o de desarrollo social;
- Que los medios de convicción aportados por la actora no son suficientes para tener por demostrado el hecho de que el Partido Acción Nacional hubiere utilizado la imagen y las obras realizadas por el otrora Presidente de la República;
- Que es falso que se hubiera realizado una actividad generalizada de difusión de la obra realizada en la anterior Administración Pública Federal a través del reparto de volantes en el territorio del estado de Chihuahua,

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

además de que los medios probatorios que fueron aportados por la quejosa no son suficientes para tener por acreditadas sus afirmaciones; y

- Que de los medios probatorios aportados por la quejosa no se desprende violación alguna al “acuerdo de neutralidad”, pues según el dicho del denunciado las mismas no son suficientes para acreditar las afirmaciones relativas a que el Partido Acción Nacional se vio beneficiado con la publicación de un desplegado y la distribución de un volante relativos a la difusión de obra, de conformidad con el dicho de la actora.

En esa tesitura, la **litis** en el presente caso consiste en determinar si como lo hace valer la otrora Coalición “Alianza por México”, el Partido Acción Nacional violentó lo dispuesto en el acuerdo de neutralidad, por la publicación de un desplegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Diario “El Heraldo de Chihuahua” el día veintitrés de mayo del año dos mil seis y la difusión de un volante denominado “10 Logros del Gobierno del PAN”, toda vez que a través de ellos se difundía obra pública dentro del período prohibido en el punto primero, fracción IV 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.

...

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

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 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*

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

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 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

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 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:*

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

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 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*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

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 sus gobiernos evite realizar actos de proselitismo electoral, se lleve a cabo conforme a las normas vigentes vinculadas al ámbito político-electoral y se apege 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

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 “Alianza por México”, 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 determinar, si como lo afirma la quejosa, el instituto político en cita violentó lo dispuesto en el acuerdo de neutralidad.

Cabe destacar que esta autoridad realizará el estudio de fondo de la cuestión planteada en dos apartados, el primero relacionado con la publicación del desplegado insertó en el periódico “El Heraldo de Chihuahua” y el segundo con la distribución del volante denominado “10 Logros del Gobierno del PAN”.

a) En ese sentido, con relación al desplegado publicado en el periódico “El Heraldo de Chihuahua”, la otrora Coalición “Alianza por México” aportó como medio probatorio:

- Un ejemplar del desplegado que fue publicado en el periódico “El Heraldo de Chihuahua”, el martes 23 de mayo de 2006, mismo que se inserta:

ACCIONES Para los Chihuahuenses

- La carretera Cuauhtémoc - La Junta se construye con proyecto de la S.C.T., es supervisada por personal de la S.C.T. y todos los recursos económicos que se utilizan son federales. La obra será terminada en el 2007, no en mayo del presente año. Hasta el 2006 se han invertido en esta obra 303.0 mdp.
- La carretera Juárez - Porvenir tiene una longitud de 70.0 kms. La S.C.T. ha invertido, durante los años 2003 al 2006, la cantidad de 305.0 mdp en su modernización. El proyecto es de la S.C.T. y personal de esta Secretaría es quien se encarga de la supervisión.
- El tramo carretero San Francisco de Borja - Nonoava es de 64.0 kms. La S.C.T. está llevando a cabo, con recursos federales, la construcción de 19.0 de estos kilómetros. Hasta este año se han invertido recursos federales por un monto de 90.8 mdp.
- El tramo carretero San Lorenzo - Santa Clara es de 64.0 kms. La S.C.T. está llevando a cabo, con recursos federales, la construcción de 19.0 de estos kilómetros. A este año se llevan invertidos recursos fiscales federales por 58.0 mdp. Además, se llevó a cabo, con carpeta asfáltica, la construcción del tramo San Buenaventura - San Lorenzo, que tiene 18 kms.
- El tramo carretero San Buenaventura - Las Cruces es de 59.0 kms. La S.C.T. está llevando a cabo, con recursos federales, la construcción de 21.0 de esos kilómetros. Además, el Gobierno Federal entregó al Gobierno del Estado 40.0 mdp para construir 10.0 km. del km.29+000 al km.39+000 en este mismo tramo.

**Secretaría de Comunicaciones y
Transportes**

Centro S.C.T. Chihuahua



CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

El desplegado periodístico antes inserto constituye una documental privada, la cual será valorada en cuanto a su alcance y valor probatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27, párrafo 1, inciso b); 29; 30 y 35 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 en relación con lo previsto en los numerales 14, párrafo 1, inciso b); y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese orden de ideas, del elemento probatorio antes referido, se obtiene en lo que interesa, lo siguiente:

- Que el 23 de mayo de 2006 se publicó en el Diario “El Herald de Chihuahua” un desplegado firmado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Centro S.C.T. Chihuahua, en el que se hace referencia a las diferentes obras carreteras que se estaban realizando en dicho estado.

Asimismo, dentro del material probatorio que obra en autos, se encuentra el escrito presentado el 26 de mayo de 2006 en la Junta Local de este Instituto en el estado de Chihuahua, por el Ing. Luis Herrera González, Delegado Estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado de Chihuahua, en el que realizó diversas manifestaciones tendentes a explicar las circunstancias en que se produjo la publicación del desplegado que fue inserto en el periódico “El Herald de Chihuahua”, al tenor de lo siguiente:

“...

En primer lugar debo dejar bien claro, que el texto de la publicación de referencia fue redactado por el suscrito y que su publicación en el Herald, fue ordenada como inserción pagada por este servidor. En ninguna forma recibí instrucciones superiores para llevar esto a cabo y ninguno de los funcionarios ni empleados de este Centro SCT tuvieron nada que ver con la publicación de referencia. Soy por tanto el único responsable de la misma, así como de las consecuencias de que se haya publicado.

En segundo lugar, quiero afirmar que el que la publicación haya aparecido el martes 23 de mayo, día en que se inició el lapso durante el cual, los tres niveles de gobierno no debía divulgar sus realizaciones, para cumplir así el acuerdo impulsado por el Instituto Federal Electoral, se debió a un lamentable error de mi parte, pues tenía la creencia de que este periodo se iniciaba el miércoles 24 de mayo.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

Sin embargo estoy muy consciente de que esta apreciación equivocada de mi parte, no me exime de responsabilidad por la falta cometida, responsabilidad cuyas consecuencias deberé asumir en forma personal.

...”

El escrito antes transcrito constituye una documental privada, la cual será valorada en cuanto a su alcance y valor probatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27, párrafo 1, inciso b); 29 y 35 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 en relación con lo previsto en los numerales 14, párrafo 1, inciso b); y 16, párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese tenor, se considera que el contenido del escrito antes reseñado genera una fuerte convicción respecto de la veracidad de los hechos que ahí se enuncian, máxime que las afirmaciones realizadas por el Ing. Luis Herrera González, Delegado Estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado de Chihuahua no fueron controvertidas o cuestionadas por las partes, en consecuencia, del escrito antes citado se desprende en lo que interesa, lo siguiente:

- Que el Ing. Luis Herrera González fue quien redactó y solicitó la publicación del desplegado que fue publicado en el Diario “El Heraldo de Chihuahua” el 23 de mayo de 2006;
- Que la inserción de dicho desplegado fue pagado por dicho servidor público y que no recibió instrucciones superiores para solicitarla;
- Que ninguno de los funcionarios y/ o empleados del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado de Chihuahua tuvo que ver con la publicación en cita; y
- Que el hecho de que el desplegado haya sido publicado el martes 23 de mayo de 2006, día en que inició el lapso durante el cual los tres niveles de gobierno no debían divulgar la realización de obras públicas, para cumplir con lo dispuesto en el “Acuerdo de neutralidad”, se debió a un error de su parte, pues señala que tenía la creencia de que el periodo de veda iniciaba el 24 siguiente.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

En ese orden de ideas, esta autoridad considera que los motivos de inconformidad que fueron planteados por la otrora Coalición “Alianza por México”, relacionados con la publicación del desplegado en el periódico “El Herald de Chihuahua” el 23 de mayo de 2006, en el que se difunden datos relacionados con diversas obras carreteras realizadas en el estado de Chihuahua y en el que se hace referencia al Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en dicha entidad federativa, y que según el dicho de la actora era atribuible al entonces Presidente de la República porque las Secretarías de Gobierno dependen directamente de él, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son infundados, al tenor de las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

En principio, cabe señalar que aun cuando se tiene por acreditado el hecho de que existió una violación a lo previsto en el acuerdo de neutralidad, en específico, a su fracción IV del punto primero, en la cual se prohibía 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 realizaran difusión de obra dentro de los cuarenta días anteriores a la jornada electoral y durante la misma, toda vez que en el estado de Chihuahua se difundió obra pública a través de la publicación del desplegado denunciado, lo cierto es que la irregularidad advertida no puede ser imputada al C. Vicente Fox Quesada, entonces Presidente de la República, como lo hace valer la denunciada.

La anterior afirmación encuentra sustento en los elementos de prueba que obran en autos y que han sido reseñados y valorados líneas arriba, en específico el escrito presentado por el Ing. Luis Herrera González, Delegado Estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la entidad federativa en cita, pues como ha sido reseñado en los párrafos que anteceden, el Delegado de referencia confesó que el desplegado denunciado le era únicamente atribuible a él, toda vez que fue él quien redactó y ordenó su publicación; asimismo, indicó que no recibió la instrucción de ningún superior para hacerlo y según su dicho la contratación del desplegado se debió a un error en el computo del plazo para que entrara en vigor la prohibición contenida en la fracción IV del punto primero del acuerdo de neutralidad.

Es por los anteriores argumentos, que esta autoridad considera que con independencia de que la publicación denunciada se haya realizado dentro del término de veda que fue impuesto en el acuerdo de neutralidad, el funcionario antes señalado y responsable de la publicación denunciada, no es uno de los

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

sujetos que se encontraban obligados a cumplir el primer punto del acuerdo de neutralidad, toda vez que como fue evidenciado en las consideraciones generales de la presente resolución, los sujetos obligados eran: 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 consecuencia, se considera que toda vez que el Ing. Luis Herrera González, ostenta el cargo de Delegado Estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado de Chihuahua, no violentó lo previsto en la fracción IV del primer punto del acuerdo de neutralidad, toda vez que la misma señala:

“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. (...)

II. (...)

III. (...)

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. (...)

(...)”

Las anteriores consideraciones encuentran 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

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 tendiente a la promoción o coacción del voto, tratándose de los restantes servidores públicos, en general, la prohibición se dirige

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

exclusivamente a la utilización de recursos públicos, como se precisó en el punto segundo del acuerdo de neutralidad”.

En consecuencia, y con base en las consideraciones antes vertidas se estima que el hecho de que un Delegado Estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado de Chihuahua haya ordenado la publicación del desplegado que difundía datos relacionados con las obras carreteras realizadas en dicha entidad federativa, no constituye un incumplimiento a lo ordenado en la fracción IV del punto primero del acuerdo de neutralidad.

A mayor abundamiento, esta autoridad considera que el hecho de que en el multireferido desplegado aparezca el logotipo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se haga mención al Centro de dicha entidad gubernamental en el estado de Chihuahua, de ninguna forma se puede considerar como una violación al periodo de veda que se estableció en el punto primero, fracción IV del acuerdo de neutralidad, en cuanto a la difusión de obra pública, toda vez que tal restricción se encontraba dirigida únicamente a los entonces funcionarios que ostentaban los cargos de Presidente de la República, Gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

Por último, esta autoridad considera pertinente realizar un breve análisis respecto de si en el caso se violentó lo previsto en el punto segundo del acuerdo de neutralidad, multireferido, mismo que se transcribe:

*“**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.”*

En ese sentido, cabe señalar que la intención de esta autoridad al aprobar dicho punto de acuerdo es que se respetara la prohibición prevista en el código federal electoral, en los incisos a) y b) párrafo 2 del artículo 49, mismo que a letra, señala:

“Artículo 49.- 1. (...)

(...)

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

(...)”

En ese orden de ideas, se advierte que la intención era que ningún funcionario de la administración pública realizara aportaciones o donativos a los partidos políticos y/o candidatos en dinero y/o en especie, que les creara una ventaja indebida en contravención a los demás participantes en la contienda; sin embargo, de la simple apreciación, se advierte que su única finalidad era dar a conocer en el estado de Chihuahua las acciones que se estaban realizando en materia de obra pública, es decir, el propósito era difundir obra pública.

Por tanto, se estima que en el caso no se cuenta con elementos suficientes que permitan afirmar, siquiera indiciariamente que la intención de esa publicación era realizar actos de promoción del sufragio a favor de determinado partido político, coalición y/o candidato, ni que con ella se hubiera logrado algún efecto persuasivos en la emisión del sufragio a favor de algún candidato o fuerza política, dejando con ello, en desventaja, a otros contendientes políticos.

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 la publicación de un desplegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el periódico “El Heraldo de Chihuahua” el 23 de mayo de 2006.

b) Por otra parte, en el presente apartado se estudiarán los agravios hechos valer respecto de la distribución de un volante denominado “10 Logros del Gobierno del PAN” en el estado de Chihuahua, que según el dicho de la actora contenía

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

información relacionada con las gestiones realizadas por el otrora Gobierno Federal proveniente del Partido Acción Nacional, lo que a su juicio resulta contraventor de lo dispuesto en el acuerdo de neutralidad.

Al respecto, la otrora Coalición “Alianza por México” señaló que con la distribución de dicho volante se violó lo previsto en el acuerdo de neutralidad, respecto a la prohibición contenida en la fracción IV del primer punto del acuerdo de neutralidad, respecto a difundir obra pública dentro de los cuarenta días anteriores a la jornada electoral; sin embargo, como se puede advertir del contenido del primer punto del acuerdo en cita, dicha prohibición se encontraba únicamente dirigida a los sujetos que ostentaban los cargos de Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Presidentes Municipales, Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales, estos últimos del Distrito Federal.

En ese sentido, el Partido Acción Nacional no se encontraba sujeto a cumplir con dicha prohibición, por tanto se estima que con la creación y distribución del volante denunciado no se violentó ningún punto del acuerdo de neutralidad; sin embargo, con la finalidad de cumplir con el principio de exhaustividad, así como dar contestación a todos los motivos de agravios vertidos por la quejosa, esta autoridad analizará el contenido del volante denunciado y si con éste se creó algún tipo de presión o coacción en la ciudadanía Chihuahuense.

Al respecto, antes de entrar al análisis de la controversia planteada, conviene establecer el marco normativo relacionado con la propaganda que puede ser emitida por los partidos políticos o coaliciones.

Los partidos políticos constituyen una de las formas de organización política más importantes en el desarrollo electoral de nuestro país, siendo el medio a través del cual los ciudadanos participan en la vida política del mismo.

Al efecto, debe recordarse que esta autoridad, siguiendo el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en múltiples sentencias, ha señalado que los partidos políticos deben desarrollar **actividades políticas permanentes**, que obedecen a su propia naturaleza y a la finalidad constante de buscar incrementar el número de sus afiliados, así como **actividades específicas de carácter político-electoral**, que desarrollan durante los procesos electorales y tienen como objetivo básico la presentación de su plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, buscando con ello que sus **candidatos registrados** obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

Vista esta dualidad de actividades que desarrollan los partidos políticos, se evidencia la necesidad de establecer una clara diferenciación entre las mismas.

Por **actividades políticas permanentes**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que deben entenderse como aquellas tendientes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además de aquellas actividades encaminadas a incrementar constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política. Estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad misma que persiguen, siendo evidente que de ser así, restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los partidos políticos intervinientes, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente.

Por cuanto a las **actividades político-electorales** que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas tienen como marco referencial, el que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen. Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como inherentes a los procesos electorales.

Por su parte, **la campaña electoral**, en la legislación federal, se define como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto, entendiendo por actos de campaña, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 182, párrafo 2, del código electoral federal, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

En relación con lo anterior, también es pertinente señalar que de conformidad con el párrafo 3, del mismo artículo, por **propaganda electoral** debe entenderse 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.

Como se puede apreciar, los actos de campaña y la propaganda electoral, aunque tienen diferencias sustanciales, se encuentran comprendidos dentro del concepto de **campaña electoral**, ya que esta última abarca el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la obtención del voto (reuniones públicas, asambleas, marchas o escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, etc.). Por lo tanto, podemos afirmar que la campaña electoral se manifiesta a través de los actos de campaña y la propaganda electoral.

El párrafo 4 del artículo 182 del ordenamiento en cuestión, prevé que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña, 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 hubieren registrado.

Asimismo, debe señalarse que los artículos 185, párrafo 2; y 186, párrafos 1 y 2 del código electoral federal, establecen que la propaganda electoral debe respetar los límites establecidos en los artículos 6º y 7º de la Ley Fundamental, absteniéndose de incluir cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros; debiendo también ponderar la vida privada de las personas y los valores democráticos.

De los dispositivos transcritos, se obtiene el marco legal que regula las actividades que despliegan los partidos políticos con el objeto de promover y difundir entre la ciudadanía sus propuestas y candidaturas, a fin de verse beneficiados con la expresión del voto en su favor durante los procesos electorales.

Así, tenemos que la propaganda es el medio natural a través del cual los partidos difunden su ideología, programas y acciones, sin embargo ello no implica que necesariamente toda la publicidad emitida por los partidos políticos o coaliciones deba ser propositiva, sino que también constituye un elemento para contrastar ideas y difundir su posición en relación con las decisiones fundamentales de los órganos estatales y en general con los temas que revisten trascendencia en el interés general de la población.

Al respecto, 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-009-2004, estableció que los partidos

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

políticos son titulares de la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones, en tanto la misma resulta acorde con su naturaleza e incluso necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones; no obstante, dicha libertad debe ejercitarse en el contexto de las tareas institucionales que llevan a cabo y con apego a las directrices fundamentalmente contenidas en el artículo 41 de la Constitución Federal y reglamentadas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que significa que el ejercicio de dicha libertad debe encuadrarse en el debate de las ideas y propuestas que propugnan, así como dentro de los márgenes de la sana crítica constructiva de éstos, en un contexto que se ajuste a los principios del Estado democrático y social de Derecho, que infunda a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general, una auténtica cultura democrática, evitando, por ende, cualquier acto que altere el orden público o afecte los derechos de terceros, particularmente los de otros partidos, los cuales, se insiste, dada su naturaleza quedan al amparo de las limitaciones que regulan la libre manifestación de las ideas, particularmente las consignadas en el código electoral federal.

Esta postura armonizadora de las disposiciones contenidas en los artículos 6, 7 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se corrobora, además, con la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, que a continuación se transcribe:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la **participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo**. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

P./J. 2/2004

Acción de inconstitucionalidad 26/2003.- Partido del Trabajo.- 10 de febrero de 2004.- Mayoría de ocho votos.- Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

*José de Jesús Gudiño Pelayo.- Ponente: Humberto Román Palacios.-
Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza."*

En adición a lo anterior, conviene precisar que si bien la libertad de expresión garantiza a los partidos políticos, la difusión de sus ideas, juicios, opiniones y posiciones, su ejercicio se encuentra limitado constitucionalmente frente al derecho que tienen los ciudadanos de recibir información veraz y no manipulada, esto es, no sólo se pondera la protección al emisor de una idea, sino que también se defiende en forma simultánea el derecho del receptor a contar con una información que sea clara y verídica, ajena cualquier acción que condicione o presione su elección.

Sobre este particular, cabe recordar el criterio sostenido por 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-JRC-083-2005, mismo que en la parte que interesa establece lo siguiente:

"Esta Sala Superior considera que la información relativa a los partidos políticos en campañas electorales, puede ser manipulada de tal forma por los medios de comunicación masiva, que influya de manera determinante en la opinión pública, y origine una afectación a los principios de libertad y autenticidad de las elecciones, por lo siguiente.

*Los artículos 41 párrafo segundo y fracción I párrafo segundo, 116 fracción IV inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 49, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, **establecen como principio fundamental de las elecciones la libertad del sufragio ciudadano, y para considerar como libre al sufragio ciudadano, no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, que pudiera influir en el ánimo del elector, llevándolo a cambiar su intención de voto.***

Uno de los requisitos necesarios para la libre emisión del sufragio, consiste en que el elector se encuentre ampliamente informado sobre los asuntos políticos, para estar en condiciones de formar libremente sus opiniones, y participar de modo responsable y conciente en los procesos comiciales, a través de la ponderación y valoración de las diversas ofertas políticas e inclinarse por una de ellas."

De lo anterior, se desprende como principio fundamental de las elecciones la libertad del sufragio ciudadano, es decir, la posibilidad de elegir la propuesta política que satisfaga sus intereses, decisión que debe ser ajena a cualquier

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

presión, intimidación o coacción que pudiera influir en el ánimo del elector que cambie el sentido de su voto.

En este sentido, la presión o coacción supone la ejecución de una acción para impedir la espontánea y libre manifestación de la voluntad personal, que en el ámbito electoral se traduce en la emisión de un sufragio a favor o en contra de un determinado candidato o partido, o bien, la abstención del mismo, con la finalidad de provocar una determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva.

Ahora bien, una vez establecidas las consideraciones generales, **resulta procedente entrar al fondo del asunto que se resuelve**, en el que la parte impetrante denunció que en el estado de Chihuahua se repartió un volante denominado “10 Logros del Gobierno del PAN”, en el que el Partido Acción Nacional aprovechando la imagen y la obra realizada por el anterior Presidente de la República, violentó lo previsto en el acuerdo de neutralidad.

Al respecto, la otrora Coalición “Alianza por México” aportó como medio probatorio para acreditar la difusión del volante antes referido, un ejemplar del mismo.

En ese sentido, el volante de mérito constituye una documental privada, la cual será valorada en cuanto a su alcance y valor probatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27, párrafo 1, inciso b); 29; 30 y 35 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 en relación con lo previsto en los numerales 14, párrafo 1, inciso b); y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese orden de ideas, del elemento probatorio antes referido, se obtiene en lo que interesa, lo siguiente:

- Que se elaboró un volante denominado “10 Logros del Gobierno del PAN” en el que se insertaron diversas fotografías relacionadas con la gestión del entonces Presidente de la República, el C. Vicente Fox Quesada y aparece el logotipo del instituto político en cita; y
- Que en dicho volante se difundió diversa información relacionada con las gestiones que se realizaron en el anterior Gobierno Federal, misma que fue clasificada en diez apartados.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

Al respecto, la otrora Coalición “Alianza por México” estima que con la difusión del volante denunciado se incumplió con la prohibición prevista en el acuerdo de neutralidad en el punto primero, fracción IV relativa a no difundir obra pública dentro de los cuarenta días anteriores a la jornada electoral; además que según su dicho dentro del contexto de las campañas electorales que tienen como finalidad la obtención del voto, el instituto político denunciado envió el mensaje de que si no se votaba de nuevo por el Gobierno panista los programas de gobierno no se darían a la ciudadanía, lo que se entendía como una condicionante al voto de los electores.

En tal virtud, resulta fundamental para la resolución del presente asunto, verificar la existencia de la propaganda de la que se duele la coalición quejosa, antes de valorar su legalidad o ilegalidad, toda vez que a partir de la determinación de la existencia del citado volante, podría o no resultar relevante para la resolución del presente asunto, entrar a conocer de las circunstancias precisas en que se realizaron los hechos denunciados.

En ese orden de ideas, conviene precisar que la existencia y contenido del volante en estudio, no se encuentra sujeto a controversia ni es objeto de prueba, en virtud de que el Partido Acción Nacional, al contestar la presente queja, no lo desconoció e incluso se limitó a sostener que las pruebas aportadas por la quejosa no eran suficientes para probar su dicho; adicionalmente el volante de referencia obra en poder de esta autoridad en virtud de haber sido ofrecido en vía de prueba por la coalición quejosa, por lo que en términos del artículo 25, 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, al tratarse de un hecho reconocido, no es objeto de prueba, y en consecuencia se debe tener por cierto en cuanto a su existencia.

Una vez expresado lo anterior, esta autoridad estima pertinente analizar el contenido del volante alusivo a las gestiones del otrora Gobierno Federal, a efecto de determinar si es susceptible de vulnerar alguna o algunas de las disposiciones que rigen la materia electoral (acuerdo de neutralidad), mismo que a continuación se reproduce:

10 LOGROS DEL GOBIERNO DEL PAN

1. COMBATE A LA POBREZA: MÁS Y MEJORES OPORTUNIDADES

El gobierno panista le ha dado un giro completo al combate a la pobreza. YA no queremos más pobres para llenar manifestaciones o darles despensas a cambio de votos. Los programas del PAN van dirigidos a ayudarlos a salir del atraso, no a utilizar su miseria.

Con el programa Oportunidades HOY mejoramos las condiciones de vida de 25 millones de mexicanas y mexicanos que reciben apoyos en salud, alimentación y educación. Más del doble que en el año 2000.

Gracias a la despolitización de los programas contra la pobreza y a la baja inflación, el gobierno panista logró, según datos del Banco Mundial, reducir en un 16% el número de las personas en extrema pobreza.

HOY, 6 millones de mexicanos más YA tienen agua potable.

2. EDUCACIÓN DE CALIDAD: LA MEJOR HERENCIA PARA NUESTROS HIJOS

Al iniciarse este gobierno se entregaban 2.8 millones de becas. Ahora, YA llegamos a 5.6 millones. El doble que en el año 2000.

HOY se producen más libros de texto gratuitos y bibliotecas de aula, gastando menos que en gobiernos anteriores.

3. VIVIENDA DIGNA: UN PATRIMONIO PARA NUESTRA FAMILIA

En el gobierno del Presidente Vicente Fox, más de 1.5 millones de familias YA cuentan con casa propia. Esto equivale a haber construido todas las casas que hay en el Estado de Jalisco, en solo 4 años. El doble que en el sexenio pasado.

Más del 60 por ciento de los créditos otorgados bajo el gobierno panista han sido para personas que nunca habían obtenido un préstamo.



4. SALUD: TRANQUILIDAD PARA TI Y LOS TUYOS

El Presidente Fox creó el Seguro Popular de Salud, que ofrece consultas médicas, hospitalización, medicinas y cirugía a quienes no están en el IMSS o el ISSSTE. Las familias más pobres NO pagan.

HOY lo reciben más de 6 millones de mexicanas y mexicanos.



5. CARRETERAS: ABRIENDO CAMINOS HACIA UN MÉXICO MEJOR

En 2004, la inversión pública y privada, para construcción y modernización de carreteras, equivale a todo lo que se invirtió en el sexenio pasado. Con esto se fomenta la creación de empleos.

El mantenimiento de la red de carreteras ha contribuido a reducir los accidentes a la mitad.



6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: NO A LA REPRESIÓN

HOY, la libertad de expresión está totalmente garantizada para TODOS. Antes, casi nadie criticaba al Presidente. Si se sabía de algún acto de corrupción, tenía que callarse porque era amenazado. El gobierno pagaba a algunos medios de comunicación para que sólo dijeran lo que le convenía.

HOY, el Presidente Vicente Fox ha cerrado esa llave a la corrupción.

La libertad de expresión ha ayudado a que no se cometan actos de corrupción. Éste es un logro de TODOS, que el gobierno del PAN garantiza por el bien de TODOS.



7. TRANSPARENCIA Y HONESTIDAD: NO A LA CORRUPCIÓN

El gobierno del Presidente Fox impulsó la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. HOY sí sabemos cuánto ganan los funcionarios y, cómo y en qué se gasta el dinero de nuestros impuestos.

Gracias a la transparencia y honestidad, HOY podemos entregar más becas, dar más apoyo a los pobres y construir mejores carreteras.

Nadie, con responsabilidad, puede decir que el Presidente Fox se ha hecho millonario con su puesto. Esto no lo podemos decir de varios ex-Presidentes.



**8. PRESIDENCIA DEMOCRÁTICA:
NO AL AUTORITARISMO**

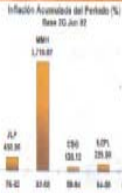
Antes, los diputados obedecían incondicionalmente al presidente en turno, aunque les ordenara aprobar leyes perjudiciales para la sociedad. **HOY, todo se discute y se aprueba lo que es apoyado por la mayoría, aunque a veces esa lucha frena cambios que beneficiarían a los mexicanos.**



Gracias al respeto del Presidente Vicente Fox a los otros poderes, obedeciendo lo que ordena la Constitución, hemos evitado decisiones absurdas e impuestas por una sola persona, como en el pasado.

**9. ESTABILIDAD ECONÓMICA:
NO A CRISIS Y DEVALUACIONES**

En el gobierno del Presidente Fox, las finanzas se han manejado con honradez. La inflación acumulada en este sexenio será la más baja en 30 años. Como en los hogares responsables, no gastamos más de lo que tenemos, lo que nos permite ahorrar y darles a todos una mejor calidad de vida.



Los gobernantes que gastan más de lo que se tiene, le pasan la factura a nuestros hijos. Con el PAN, el futuro de tus hijos se maneja con responsabilidad.

El crédito que HOY sí conocen y disfrutan millones de mexicanos, debido a las bajas tasas de interés, se debe a la CONFIANZA que ha generado el gobierno del Partido Acción Nacional.

10. RESPETO A LA DIGNIDAD DE TODOS LOS MEXICANOS

En el gobierno del Presidente Vicente Fox, los indígenas, las mujeres, los discapacitados y nuestros paisanos que trabajan o radican en los Estados Unidos de América sí cuentan.

HOY, se han destinado 19 mil 500 millones de pesos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas. El presupuesto más alto en la historia.

HOY, por primera vez en la historia, un gobierno demuestra con resultados concretos su preocupación por desarrollar una cultura de la igualdad y equidad, libre de violencia y discriminación para las mujeres mexicanas.

HOY, el gobierno federal cumple su compromiso con los discapacitados. Ya hay más de 2 mil 800 inmuebles y 61 aeropuertos nacionales que son accesibles.

El gobierno del Presidente Vicente Fox defiende a todos los mexicanos radicados en el extranjero. Prueba de ello es el triunfo legal que salvó la vida de 51 mexicanos condenados a muerte.

En 2005, se inicia una nueva etapa para todos los mexicanos, donde cosecharemos el fruto de un esfuerzo constante, realizado a lo largo de los últimos cuatro años.

¿Quieres más informes?

Llama al 5200 - 4000

www.pan.org.mx

10 LOGROS DEL GOBIERNO DEL



**POR UNA VIDA MEJOR
Y MÁS DIGNA PARA TODOS**



**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

Como se advierte en la portada del volante de mérito se lee: “10 Logros del Gobierno del PAN”, “Por una vivienda mejor y más digna para todos” y se observan diversas fotografías en las que aparece el entonces Presidente de la República el C. Vicente Fox Quezada.

Asimismo, del volante antes inserto se advierte que contiene diversa información relacionada con las gestiones que el anterior Gobierno Federal realizó durante su gestión, misma que fue clasificada en los siguientes diez apartados:

- | | |
|--|---|
| 1. COMBATE A LA POBREZA:
MÁS Y MEJORES
OPORTUNIDADES | 2. EDUCACIÓN DE CALIDAD:
LA MEJOR HERENCIA PARA
NUESTROS HIJOS |
| 3. VIVIENDA DIGNA:
UN PATRIMONIO PARA
NUESTRA FAMILIA | 4. SALUD:
TRANQUILIDAD PARA TI Y LOS
TUYOS |
| 5. CARRETERAS:
TRANQUILIDAD PARA TI Y LOS
TUYOS | 6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN:
NO A LA REPRESIÓN |
| 7. TRANSPARENCIA Y
HONESTIDAD:
NO A LA CORRUPCIÓN | 8. PRESIDENCIA
DEMOCRÁTICA:
NO AL AUTORITARISMO |
| 9. ESTABILIDAD ECONÓMICA:
NO A CRISIS Y DEVALUACIONES | 10. RESPETO A LA DIGNIDAD DE
TODOS LOS MEXICANOS |

Una vez inserto el volante denunciado y analizado su contenido, esta autoridad colige que se trata de una propaganda desplegada por el partido denunciado a través de la cual busca resaltar algunos de los logros que a su juicio se consiguieron con las gestiones del entonces titular del Gobierno Federal, el C. Vicente Fox Quesada, militante del Partido Acción Nacional.

Efectivamente, el volante en cuestión se dirigió a la ciudadanía con la finalidad de promocionar al partido denunciado con el fin de obtener votos en las elecciones federales celebradas en el pasado proceso electoral federal, así como incrementar el número de los simpatizantes y afiliados del instituto político en cuestión, partiendo de la premisa de que el Gobierno ocupado por una administración emanada de dicho instituto político es eficiente y realiza acciones en beneficio de la sociedad, hecho

que en la especie debe ser considerado dentro de las **actividades político-electorales** que se desarrollan durante los procesos comiciales tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva.

Lo anterior es así, toda vez que de la información difundida en el volante denunciado, se podría pensar que el Gobierno surgido del Partido Acción Nacional beneficia a la sociedad, lo que coadyuvó a la idea de que dicho instituto político constituía una buena opción que garantizaría un beneficio; en consecuencia, la citada propaganda tuvo como finalidad promocionar la imagen del partido político denunciado con el fin de obtener adeptos en los comicios electorales.

Consecuentemente, esta autoridad considera que la propaganda denunciada reúne los elementos necesarios para ser considerada como de tipo electoral, en razón de que conforme a las consideraciones generales que fueron vertidas con antelación, ésta la constituyen el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y **expresiones que difunden los partidos políticos, sus candidatos o simpatizantes tendientes a su promoción para la obtención del triunfo en la elección respectiva**, lo que en la especie se encuentra permitido por la normatividad electoral.

No obstante, los argumentos vertidos por la coalición impetrante, en el sentido de que con la difusión de dicho volante en el estado de Chihuahua el partido denunciado creó la idea de que si no se votaba por un gobierno panista los programas de gobierno serían condicionados a la ciudadanía, (lo que podría entenderse como presión o coacción al voto de los ciudadanos Chihuahuenses), devienen infundados, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen.

En principio, como se ha razonado, la presión o coacción en el electorado supone la ejecución de una acción para impedir la espontánea y libre manifestación de la voluntad personal, que en el ámbito electoral se traduce en la emisión de un sufragio a favor o en contra de un determinado candidato o partido, o bien, la abstención del mismo.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

Sin embargo, del análisis al volante denunciado, la autoridad de conocimiento no advierte la existencia de elemento alguno a través del cual se impida, condicione o limite la libre voluntad de los electores, en virtud de que no se afecta o amenaza su integridad física o moral para emitir su voto en un determinado sentido u omitirlo.

Efectivamente, la propaganda denunciada no amenaza la integridad de los votantes, ni les condiciona la prestación de un servicio o beneficio social, como refiere la impetrante, sino que destaca los logros que a su juicio han obtenido los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional.

La información contenida en el volante denunciado hace referencia a las diversas actividades que en su opinión realizó el otrora Gobierno federal, mismas que se encontraron encaminadas a favorecer a los ciudadanos mexicanos, con la creación de programas sociales, con el fortalecimiento en diversas áreas de interés como lo son: educación, vivienda, salud, vías de comunicación; asimismo, se hace mención a los avances que se dieron respecto de la libertad de expresión, a la transparencia y al acceso a la información, a contar con un gobierno democrático y a la dignidad de los mexicanos, situación que se encuentra dentro del margen de la legislación electoral, pues como ha quedado asentado, una de las actividades de los partidos políticos es promocionar su imagen con el objeto de obtener adeptos.

Lo anterior es así, toda vez que al presentar a la entidad política denunciada como una opción que desempeña una gestión que satisface las necesidades de la comunidad, dicha afirmación se encuentra dentro de los cauces legales, en virtud de que su finalidad es ganar adeptos.

Bajo este contexto, cabe decir que la finalidad intrínseca de la propaganda electoral reviste una naturaleza inductiva, es decir, su propósito se encamina a influir en la voluntad de la sociedad a efecto de incrementar el número de sus partidarios o simpatizantes, a través de la divulgación de su ideología, plataforma política y en general de cualquier actividad que le rinda un beneficio frente al electorado.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006**

En tal virtud, si bien la propaganda de mérito podría influir en el ánimo de la ciudadanía al resaltar las gestiones del gobierno encabezado por un militante del partido denunciado, lo cierto es que la misma no presiona, coacciona o condiciona a los electores a emitir su sufragio a favor de dicho partido, toda vez que no amenaza su integridad física, económica o social, ni les condiciona la prestación de un servicio público o beneficio social a cambio de su voto.

En mérito de lo expuesto, se propone declarar **infundada** la presente queja.

6. Que toda vez que en el presente asunto se determinó que el responsable de la contratación y publicación de un desplegado que fue inserto en la edición del 23 de mayo de 2006 en el periódico “El Herald de Chihuahua”, relacionado con la difusión de obra pública en el estado en cita, fue el Ing. Luis Herrera González, Delegado Estatal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la entidad federativa de referencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 8, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se estima que lo procedente es dar vista al Órgano Interno de Control en dicha dependencia, para el efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en 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:

R E S O L U C I Ó N

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

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QAPM/JL/CHIH/302/2006

SEGUNDO. Dese vista con copia del presente expediente al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 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 extraordinaria del Consejo General celebrada el 29 de septiembre 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**