

JGE301/2007

**DICTAMEN RESPECTO DE LA DENUNCIA INTERPUESTA POR LA OTRORA COALICIÓN “POR EL BIEN DE TODOS” EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSTITUYEN PROBABLES INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Distrito Federal, a 31 de octubre de dos mil siete.

**VISTO** para resolver el expediente número JGE/QPBT/CG/504/2006, integrado con motivo de la queja presentada por la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, por probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

### **R E S U L T A N D O**

I. Con fecha veinte de junio de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito signado por el Lic. Horacio Duarte Olivares, representante propietario de la otrora Coalición “Por el Bien de Todos” ante el Consejo General de este Instituto, en el que denunció hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que hizo consistir primordialmente en lo siguiente:

*“Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 1, 3, párrafo 1, 23, 38 numeral 1, inciso a), 39, 40, 73, 82 párrafo 1 incisos h), i) y W, 269, 270, 271, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 2, 3, 7 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de*

*Instituciones y Procedimientos Electorales, acudo ante esta autoridad a presentar:*

-----**QUEJA POR IRREGULARIDADES Y FALTAS**-----  
-----**ADMINISTRATIVAS Y SOLICITUD DE INVESTIGACIÓN**  
*por el incumplimiento de las obligaciones Constitucionales y Legales, a las que está sujeto el **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**, para el efecto de la determinación y aplicación de las sanciones que correspondan, por lo que, hago del conocimiento de esta autoridad los siguientes:*

### **HECHOS**

*1.- Es público y notorio que actualmente, está en curso el proceso electoral federal, para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*2.- Sin embargo, el día sábado diez de junio del año dos mil seis, en la ciudad de Hermosillo, estado de Sonora, fue publicado, a costa del Partido Acción Nacional, en la página 3/A del Diario 'El Imparcial', el cual es de circulación en dicha entidad federativa, la siguiente nota a página completa:*

*..*

### **EL PAN CUMPLE**

*¡En beneficio  
De las familias!*

*Los gobiernos del PAN cumplen con  
acciones en beneficio de las familias*

*Gracias al Presidente de la Republica,  
Vicente Fox, y a la Presidente  
Municipal de Hermosillo, Maria Dolores  
Del Río Sánchez se logró en la capital  
de Sonora concretar uno de los más  
importantes proyectos de abasto de  
agua para la ciudad.*

*El PAN garantiza, con sus candidatos y  
Los gobiernos panistas, acciones para  
Continuar avanzando para tu Beneficio.  
Porque te hemos demostrado un  
Trabajo eficiente y cercano con la  
Gent, , con Rodolfo Flores Hurtado tu  
Familia seguirá en buenas manos.*

**PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

...'

*Además, dicha publicación, debajo de la palabra 'CUMPLE' contiene el logotipo del Partido Acción Nacional, PAN y a su vez, debajo de dicho logotipo y justo a un lado de la redacción de los párrafos transcritos líneas arriba, una imagen del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, dando un mensaje con micrófono desde un podium que tiene en la parte frontal, la 'imagen institucional' de la presidencia de la República , 'águila mocha'.*

*Aunado a lo anterior, arriba de las palabras 'PARTIDO ACCIÓN NACIONAL', mismas que calzan la publicación, se encuentran otras tres imágenes, dos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada y, otra de la Presidenta Municipal de Hermosillo, María Dolores del Río Sánchez, en la primera de estas imágenes, el C. Presidente de la República, se encuentra personalmente, dando un mensaje con micrófono, desde un podium que tiene al frente la 'imagen institucional' de la Presidencia de la República, 'águila mocha'; en la segunda imagen, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, personalmente, está girando la llave de paso de las instalaciones hidráulicas que aparecen en esa imagen, para el inicio de operaciones, es decir, está 'inaugurando obra', acompañado de la Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora, María Dolores del Río Sánchez y otras personas; en la tercer imagen, se encuentra la Presidente Municipal de Hermosillo, María Dolores del Río Sánchez, dando un mensaje con micrófono, desde un podium*

*que tiene al frente la 'imagen institucional' de la Presidente de la República, 'águila mocha'.*

*Finalmente, en la parte inferior lateral derecha de dicha publicación, aparece la siguiente leyenda escrita de abajo hacia arriba: '... INSERCIÓN PAGADA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL...'*

*La publicación que en los hechos, se hace del conocimiento a esta autoridad, viola las diversas disposiciones que señalaremos a continuación:*

#### **DERECHO**

*Único.- Con la publicación denunciada, se quebrantan los artículos 35 fracción I y 41 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1 en su primer numeral, 4 numerales 1 al 3, 23, párrafo primero y 38 numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, habida cuenta de lo siguiente:*

*El primero de los artículos citados establece como una prerrogativa constitucional de los ciudadanos, **el poder votar en las elecciones populares**; el segundo de dichos artículos prevé que las mencionadas elecciones han de ser **libres y auténticas**; el tercero, que es con el que da inicio el Código regulador de los derechos político-electorales, señala que las disposiciones de éste, serán de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional; por su parte, el antepenúltimo numeral invocado, dispone que, **es un derecho de los ciudadanos votar en las elecciones, que el voto es libre y que quedan prohibidos todos los actos que generen presión o coacción a los electores**, el penúltimo artículo mencionado, obliga a que los partidos políticos, para el logro de sus fines constitucionales ajuste su conducta a las disposiciones del COFIPE., finalmente, el último artículo invocado, establece con toda claridad que los*

**Partidos Políticos conducirán sus actividades dentro de los cauces legales.**

*Sin embargo, el Partido Acción Nacional, en incontestable colusión con el titular del Ejecutivo Federal, realiza una publicación dirigida a las familias sonorenses, con la que presiona a los votantes de esa entidad, para emitir su sufragio en beneficio de los candidatos del Partido Acción Nacional, misma presión que se desprende inicialmente de los siguientes elementos contenidos en el desplegado que se ha descrito con anterioridad y que por mejor análisis, comentamos ahora:*

*Dice el desplegado:*

1.- **'... Los gobiernos del PAN cumplen con acciones en beneficio de las familias. ...'**

2.- **'... El PAN garantiza, con sus candidatos y los gobiernos panistas, acciones para continuar avanzando para tu beneficio...'**

3.- **'... con Rodolfo Flores Hurtado tu familia seguirá en buenas manos...'**

*Con estos actos, el Partido Acción Nacional, no sólo induce al voto a favor de su candidato, al decir a los electores que; '... con Rodolfo Flores Hurtado tu familia seguirá en buenas manos. ...', sino que con la misma expresión sigue incurriendo en violaciones legales al hacer un llamado a la continuidad del gobierno panista, al insertar la palabra sinónima; '... **seguirá...**', ya que la misma, en el contexto en el que se encuentra escrita, tiene la connotación de la continuidad que tan repetidamente está tratando de usar el Partido Acción Nacional y el Titular Ejecutivo Federal.*

*Además, en el contexto de la publicación con la que se acusa, hay que precisar que la misma, se refiere a que gracias al Presidente Fox y a la Presidenta Municipal de Hermosillo, se logró en Sonora la realización de '... uno de los mayores*

*proyectos de agua para la ciudad ..." y luego, se dice en el desplegado que: '... El **PAN garantiza, con sus candidatos y los gobiernos panistas, acciones para continuar avanzando para tu beneficio. ...**'; con esto, podemos desprender que se ejerce una coacción al voto del electorado, al decirle que son los candidatos del PAN los que van a continuar avanzando, siendo que el avance de los programas, planes y obras, no dependen de la voluntad de los candidatos de un partido o no, sino que se desprende de la propia norma de cada materia en específico que señala los modos de su ejecución.*

*Con lo anterior, induce de manera subliminal y forzada al voto a favor del Partido Acción Nacional y sus candidatos, pues con publicaciones como la anterior, dicho instituto político, le hace creer al electorado, que si no vota por dicho partido y sus candidatos, los programas sociales, obras y proyectos desaparecerán, por lo que si el electorado desea '... continuar avanzando ...' recibiendo los beneficios mencionados, deberá votar por el partido infractor, haciendo con esto, un llamado a la continuidad del gobierno del Partido Acción Nacional, violentando nuevamente la norma electoral.*

*Esta situación, es claramente violatoria no sólo de la ley de la materia, sino del libre y constitucional derecho de votar, que tiene el electorado como tal, pues, lejos de informar su plataforma electoral y programa de gobierno y respetar una libre participación política de los ciudadanos, a la hora de votar, está ejerciendo presión y coacción en la decisión de la gente, induciendo presión psicológica, de tal manera, que si algún elector llega a votar por este partido, lo haga no por decisión propia y auténticamente libre sino por presión y el deseo de continuar con algunos beneficios sociales, a los cuales por el simple hecho de ser mexicano, tiene derecho, con independencia del partido que resulte triunfante en las próximas elecciones.*

*Visto lo anterior, queda claro que, al efecto de obtener un voto favorable en la próxima elección federal, al Partido Acción Nacional no le importa vulnerar la ley electoral, haciendo uso indebido no sólo de la 'imagen institucional' del Ejecutivo Federal, el 'águila mocha', sino de la imagen física del Titular de este*

*Poder, a quien coloca en los medios impresos, dando mensajes e inaugurando obras de los gobiernos panistas, pretendiendo hacer ver que, sólo con los gobiernos de esta filiación se podrán lograr concretar los proyectos de cada comunidad.*

*Es por otro lado, un hecho claro que esta publicación, que promociona al Partido Acción Nacional y sus candidatos, condiciona el voto de los mexicanos, sin que, el gobierno federal ponga un límite a esta situación, pues se hace uso de su imagen, nombre y acciones de forma inequitativa, ya que como pudimos ver líneas arriba, debajo de la palabra 'CUMPLE' contiene el logotipo del Partido Acción Nacional, PAN y a su vez, debajo de dicho logotipo y justo a un lado de la redacción de los párrafos transcritos líneas arriba, una imagen del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, dando un mensaje con micrófono desde un podium que tiene en la parte frontal, la 'imagen institucional' de la Presidencia de la República, 'águila mocha'. También arriba de las palabras 'PARTIDO ACCIÓN NACIONAL', mismas que calzan la publicación, se encuentran otras tres imágenes, dos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada y, otra de la Presidenta Municipal de Hermosillo, María Dolores del Río Sánchez, en la primera de estas imágenes, el C. Presidente de la República, se encuentra personalmente, dando un mensaje con micrófono, desde un podium que tiene al frente la 'imagen institucional' de la Presidencia de la República, 'águila mocha'; en la segunda imagen, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, personalmente, está girando la llave de paso de la instalaciones hidráulicas que aparecen en esa imagen, para el inicio de operaciones, es decir, está 'inaugurando obra', acompañado de la Presidenta Municipal de Hermosillo, Sonora, María Dolores del Río Sánchez y otras personas; en la tercer imagen, se encuentra la Presidenta Municipal de Hermosillo, María Dolores del Río Sánchez, dando un mensaje con micrófono, desde un podium que tiene al frente la 'imagen institucional' de la Presidencia de la República, 'águila mocha'.*

*Situación esta última, que además de contener los vicios de los que se ha hablado violenta la equidad del proceso electoral, con la activa participación en la publicación de las imágenes del*

*Presidente de la República, dando mensajes e inaugurando obras.*

*En este contexto el Partido Acción Nacional ha incumplido con las obligaciones a las que esta sujeto como partido político nacional! pues no ha conducido **sus actividades dentro de los causes legales**, ni ajustado su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los ciudadanos y la libertad del voto.*

*Como puede apreciarse de la simple descripción de estos hechos, es claro que el Partido Acción Nacional ha realizado con la publicación que pagó, actos que evidentemente contravienen la serie de preceptos que todo partido político nacional o coalición debe observar y respetar y que se han anotado, ya que con los elementos destacados que contiene la redacción de su desplegado, trata de inducir el voto ciudadano en forma ilegal, a través de presión a ,favor de sus candidatos, por lo que creemos que se violan efectivamente el artículo 35 y el segundo párrafo del 42 del Código Político del 17, ya que con tales actos de presión, no puede decirse que el voto a emitirse sea libre sino condicionado al recepcionamiento de los beneficios a que se refiere el propio desplegado; igualmente quedan violados los artículos 1 numeral 1, 4 numerales 1 al 3, 23 párrafo primero y 38 numeral 1 inciso a) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que en principio la libertad plena que debe haber en la emisión del voto, como hemos visto, se encuentra condicionada y sujeta a presión la emisión del mismo y en segundo lugar, al cometer esta violencia electoral, el Partido infractor, dejó de someterse al dictado del propio COFIPE., al desajustar su conducta y la de sus afiliados, tanto a esta norma como a la constitucional.*

*Lo anterior, hace indispensable que se inicie el procedimiento administrativo sancionador y la investigación correspondiente, por existir un incumplimiento grave de las obligaciones Constitucionales y legales a que está sujeto como partido político nacional el Partido Acción Nacional y, para darle su fuerza normativa a los artículos 40, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual señala*

*expresamente señala que **un partido político**, aportando elementos de prueba, **podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos** o de una agrupación política **cuando incumplan sus obligaciones constitucionales y legales**; al artículo 270, párrafo 1 del mismo Código, que dispone que **el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político** o una agrupación política al cual debe sumarse el propio artículo 270 del Código, pero en su párrafo 2.*

*Correlativamente los artículos 41 fracción III de la Constitución General de la República; 3 párrafo 1, 73, 82 párrafo 1 incisos h), i) y w) y 270 del tantas veces citado código electoral, señalan que **es atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral vigilar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia electoral**, así como velar por la observancia de los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.*

*Los mencionados preceptos señalan como **atribuciones del Consejo General, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.***

*El mismo artículo, en su párrafo 2 **obliga a este Instituto, a vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.***

*Es claro entonces que el Partido Acción Nacional **faltó** a su obligación de **conducir sus actividades dentro de los cauces legales** y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, **respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos como lo es el VOTO LIBRE**, que es principio y derecho no sólo fundamental, sino fundacional, protegido por la máxima ley de la nación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En mérito de todo lo antes narrado, solicito a esta autoridad instaure el procedimiento de sanción de la conducta reclamada, realizando la investigación de los hechos denunciados, así como de las constancias aportadas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 40 y 82 párrafo 1 inciso t) y 264 párrafo 3 del Código Electoral Federal; y con base en el criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los que ha calificado a esta clase de procedimientos como los regidos por el principio inquisitivo; debiendo este Instituto en uso de las facultades que le otorga la ley, poner un límite a esta serie de violaciones ya comunes en el Partido Acción Nacional y sancionarse con mayor rigor toda vez que dicho partido se encuentra dentro del supuesto de la reincidencia.*

**PRIMERO.-** *Se inicie el procedimiento y la investigación para la debida integración del expediente y la substanciación de la presente queja.*

**SEGUNDO.-** *Se reconozca la personería de quien suscribe y se tengan por autorizados a los profesionistas que se señalan en el proemio del presente escrito.*

**TERCERO.-** *Se ordene al Partido Acción Nacional que en forma inmediata suspenda la publicación de desplegados que contengan los mismos elementos aquí denunciados.*

**CUARTO.-** *Hechos los trámites de ley, se determine la responsabilidad y se aplique la sanción que en derecho proceda al Partido Acción Nacional, por haber incurrido en conductas prohibidas y faltas que sanciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

Ofreciendo como prueba un desplegado publicado en el diario "El Imparcial", de fecha diez de junio de dos mil siete.

II. Por acuerdo de fecha veintisiete de junio de dos mil seis, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tuvo por recibido el escrito de queja señalado en el resultando anterior, y con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 38, párrafo 1, incisos a) y t); 48, párrafo 1; 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 182, 269, 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con los artículos 1, 2, 3, 4, 13 párrafo 1, inciso b) y 30 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, ordenó lo siguiente: **1)** Integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QPBT/CG/504/2006; y **2)** Emplazar al Partido Acción Nacional para que dentro del término de cinco días hábiles, contestara por escrito lo que a su derecho conviniese y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

III. Mediante oficio número SJGE/872/2006, de fecha ocho de julio de dos mil seis, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, con fecha trece del mismo mes y año, se notificó al Partido Acción Nacional, el emplazamiento al presente procedimiento ordenado en el acuerdo mencionado en el párrafo anterior.

IV. El día veinte de julio de dos mil seis, el Lic. Germán Martínez Cázares, entonces representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, formuló contestación al emplazamiento practicado en autos, afirmando en lo fundamental lo siguiente:

*“Con fundamento en el párrafo 2 del artículo 270 y 271 del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los numerales 10 y 14 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 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vengo en tiempo y forma a dar contestación a los hechos denunciados en el escrito*

*de queja que motivó la integración del expediente **JGE/QPBT/CG/504/2006** en contra del partido que represento, por la probable comisión de hechos que pudieren constituir supuestas violaciones a la normatividad electoral federal, en los siguientes términos:*

*En lo que sigue el Partido Acción Nacional da respuesta a los hechos denunciados por la coalición 'Por el Bien de Todos' en su escrito de queja.*

*1.- El hecho identificado como '1' es público y notorio.*

*2.- En cuanto al desplegado contenido en la edición de 6 de junio de 2006 del periódico 'El Imparcial', no requiere ser afirmado en tanto que es un hecho público, pues consta expresamente que el Partido Acción Nacional suscribió su publicación.*

*Sin embargo, se niega de manera categórica que tal actividad propagandística contravenga la normativa electoral.*

### **Respuesta al capítulo de Derecho**

*La coalición actora aduce, en síntesis, que la propaganda reprochada, en razón de su contenido, constituye un acto de presión y/o coacción del voto. Para sostener su dicho, afirma que:*

*a) La propaganda apela a la continuidad en la titularidad de los órganos de gobierno;*

*b) Induce al elector a asumir que la existencia de los programas, planes y obras gubernamentales depende de que los candidatos del Partido Acción Nacional ganen sus respectivas elecciones;*

*e) El Partido Acción Nacional hace uso indebido de la imagen institucional de la Presidencia de la República, así como la imagen del titular del Ejecutivo Federal y de la Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora.*

*Esta autoridad debe tener en cuenta, en primer lugar, que la actora omite precisar el precepto que estima violado por la*

*difusión del contenido propagandístico reprochado. Si bien de las páginas 13 a la 16 de su escrito inicial de queja enumera un conjunto de dispositivos constitucionales y legales, no indica por qué dichas normas resultan aplicables al caso concreto, no explicita cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas ni señala el precepto en los que dichas conductas encuentran significación jurídica. En ese sentido, el Partido Acción Nacional se encuentra materialmente imposibilitado para defenderse de las frívolas imputaciones formuladas por la actora.*

*En segundo lugar, esta autoridad debe advertir que tal omisión no responde a una deficiencia argumentativa, sino que la coalición 'Por el Bien de Todos' denuncia hechos que no se encuentran significadas como infracciones a la normativa electoral, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) 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.*

*El artículo 14 en relación con el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interiorizan el principio general del derecho conocido por su formulación latina 'nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta'.*

*A juicio de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el principio que establece que no puede haber pena que no esté establecida en una ley exactamente aplicable, una vez extrapolado al régimen administrativo sancionador electoral, se traduce en cuatro subprincipios, a saber:*

*a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción;*

*b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho;*

*c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y,*

*d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.*

*Es importante destacar, en el mismo tenor de la argumentación del Tribunal Electoral, que el principio de estricta legalidad resulta aplicable en tanto que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones materialmente equiparables del ius puniendi estatal, que se distinguen por los 'valores que protegen, la variedad de conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada', pero que se alimentan de la misma finalidad inmediata y directa: 'la prevención de la comisión de ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura' (Tesis S3EL 045/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL).*

*Para la Sala Superior es claro que 'tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius puniendi), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso*

*específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad' (tesis S3EU 07/2005: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES).*

*De conformidad con el principio de estricta legalidad, si no existe norma que enlace a una determinada conducta una sanción, tal conducta queda comprendida dentro del ámbito de libertad de los gobernados y, correlativamente, imposibilita a cualesquier autoridad a privarle de un bien o derecho.*

*En la especie, no existe norma que tipifique como irregularidad administrativa las referencias a los logros de gobiernos encabezados por militantes destacados de los partidos en contienda.*

*En efecto, la ley electoral y, en particular, el artículo 49, párrafo 2, incisos a) y b), prohíbe a los partidos que reciban aportaciones o donativos, en dinero o especie, por sí o interpósita persona, de los poderes ejecutivos y sus respectivas dependencias y entidades, de los poderes legislativo y judicial de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, de los ayuntamientos, salvo en los casos expresamente estatuidos por las leyes.*

*Tal prohibición bajo ninguna circunstancia implica que los partidos políticos, coaliciones y candidatos estén impedidos para incluir en sus plataformas de gobierno y, en general, para ofrecer a los electores durante la campaña electoral, la continuidad de los programas de gobierno que han mostrado resultados favorables para la sociedad. Tampoco supone la imposibilidad jurídica de los sujetos electorales de promover la gestión de los gobiernos emanados de sus filas. Y esto es así debido a que el*

*régimen democrático presupone la discusión sistemática de los problemas, de las soluciones y de los actos del poder público, además de que otorga al voto una dimensión de control, esto es, el ciudadano, en el momento electivo, asigna créditos y responsabilidades entre los contendientes por su desempeño presente y pasado. En ese sentido, el voto no sólo autoriza a un conjunto de personas a gobernar. Supone, y con mayor intensidad, el acto en virtud del cual los gobernantes rinden cuentas a los ciudadanos. La ausencia de prohibición en la ley para referir logros de gobierno o políticas públicas implementadas durante un determinado ejercicio gubernamental no es, pues, una anomalía del ordenamiento o laguna técnica, sino que encuentra causa en la necesidad de posibilitar el juicio ciudadano sobre las acciones y omisiones de sus gobernantes. Este juicio se materializa, fundamentalmente, con la intermediación de los partidos políticos.*

*La licitud de las referencias a logros de gobierno o políticas públicas en las actividades propagandísticas desplegadas por los partidos, coaliciones y candidatos, se confirma cuando se atiende a lo dispuesto por el artículo 17.6, inciso h) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. En dicho dispositivo se establece con toda claridad que se considera que se dirigen a la obtención del voto los promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa, anuncios espectaculares en la vía pública, propaganda en salas de cine y páginas de Internet transmitidos, publicados o colocados durante las campañas electorales que incluyan, entre otras tantas supuestos, la defensa de cualquier política pública que a juicio del partido **haya producido**, produzca o vaya a producir efectos benéficos para la ciudadanía.*

*Partiendo de la premisa de la coherencia del ordenamiento jurídico, una misma conducta no puede estar simultáneamente permitida y prohibida. De ahí que atendiendo al contenido del Reglamento de Fiscalización, no queda duda de la licitud de referencias a logros de gobierno o políticas públicas específicas en la propaganda electoral.*

*Ahora bien, la coalición parte de un presupuesto erróneo: que la reproducción de imágenes de miembros destacados de este partido genera inexorablemente un beneficio electoral, entendido en términos de 'mejor posicionamiento del candidato o candidatos en la campaña o en el resultado de la elección'. Sin embargo, no existe base objetiva para presumir que toda alusión a un funcionario público genere tal ventaja. Es de explorado derecho que todo mensaje puede producir distintos efectos en el receptor. No es claro que una alusión de este tipo transforme, por sí, las preferencias de los ciudadanos en un sentido favorable a quien difunde contenidos propagandísticos análogos a los reprochados por esta vía. Esas referencias bien pueden generar un efecto negativo en el emisor del mensaje, derivado precisamente de la específica percepción que motive el funcionario público aludido.*

*No debe pasar desapercibido el hecho de que la coalición no denuncia la intervención de funcionarios públicos a favor o en contra de partidos, coaliciones o candidatos. Reprocha, por el contrario, el contenido de un promocional difundido por el partido que represento, hecho en el que ninguna injerencia tuvo el Presidente de la República o la Presidenta Municipal de Hermosillo, Sonora.*

*En otros términos, la coalición actora se limita a afirmar que el Partido Acción Nacional difundió logros de gobierno. De sus expresiones, así como del contexto en el que la inserción fue publicada, se desprende que la actividad propagandística fue posterior al acto o actos públicos a los que hace referencia el desplegado. No hay en el escrito inicial de queja afirmación o indicio que permita presumir que durante la inauguración de la obra hidráulica se realizó propaganda a favor o en contra de candidatos o partidos políticos. Tampoco existe afirmación o indicio en el sentido de que los funcionarios públicos aludidos emitieron expresiones, discursos o mensajes de promoción o propaganda a favor de un partido político, coalición o candidatos.*

*Por otra parte, la inserción de fotografías en los que aparezcan dichos funcionarios en modo alguno constituye una irregularidad*

*sancionable, pues se trata de hechos públicos, notorios y ampliamente difundidos en los medios de comunicación locales.*

*La coalición, por lo demás, no aporta ningún elemento encaminado a acreditar que las imágenes insertas en el desplegado denunciado, se encuentren afectados por alguna reserva legal.*

*La coalición aduce que tal desplegado representa un acto de coacción del voto. Sin embargo, no prueba que se hubiese condicionado obras, recursos, beneficios de programas gubernamentales a cambio de la promesa de voto a favor o en contraprestación a apoyos de promoción de partidos, coaliciones o candidatos.*

*Esta autoridad debe reparar en el hecho de que el desplegado se difundió el 2 de junio de 2006, esto es, 30 días antes de la jornada electoral.*

*En atención a la propia naturaleza de la actividad propagandística denunciada, es materialmente imposible el condicionamiento de programas gubernamentales, en razón de que el partido como tal no tiene a su cargo la gestión de dichos programas y, por tanto, no está en condiciones de transigir con los beneficios derivados. La coacción del voto es jurídica y tácticamente imposible debido a que el partido no puede comprometer absolutamente nada a cambio de votos o apoyos electorales.*

*Por lo antes expuesto y fundado:*

*A usted, Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, solicito:*

*Primero: Tenerme por presentado en los términos de este escrito dando contestación en tiempo y forma a la queja planteada por la coalición 'Por el Bien de Todos' en el expediente JGE/QPBT/CG/504/2006.*

*Segundo: Tener por autorizados a los profesionales señalados en el proemio de este escrito para los efectos precisados.*

*Tercero: Proponer al Consejo General se deseche la queja en virtud de que las conductas denunciadas carecen de sanción legal o, en su caso, se declare infundadas las violaciones imputadas.”*

**V.** Por acuerdo de fecha treinta de julio de dos mil siete, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tuvo por recibida la contestación al emplazamiento presentada por el entonces representante del Partido Acción Nacional, ordenando dar vista a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, en términos de lo dispuesto en el artículo 42, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**VI.** A través de los oficios números SJGE/753/2006 y SJGE/754/2006, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85; 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87; 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 1, 2, 3, 42, párrafo 1 y 53, 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, se comunicó a los Partidos de la Revolución Democrática, integrante de la otrora Coalición “Por el Bien de Todos” y Acción Nacional, el acuerdo de fecha treinta de julio de dos mil siete, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

**VII.** Mediante proveído de fecha tres de septiembre de dos mil siete, el Secretario de la Junta General Ejecutiva tuvo por recibido el escrito del representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, por el que desahogó la vista ordenada por acuerdo de fecha veintisiete de abril del presente año, declarando

cerrada la instrucción, atento a lo dispuesto por el artículo 42, 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.

**VIII.** Con fundamento en el artículo 270, párrafos 1 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 43 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, así como el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a formular el dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

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

**1.-** Que en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene facultades para conocer de las infracciones a la normatividad electoral federal, y sustanciar el procedimiento administrativo respectivo a través de la Junta General Ejecutiva del Instituto, la cual elabora el Dictamen correspondiente para ser sometido, previos los trámites a que se refieren los artículos 42, 43 y 44 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, a la consideración del órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente.

**2.-** Que el artículo 85, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la integración de la Junta General Ejecutiva;

y que el 86, párrafo 1, incisos d) y l) de dicho Código Electoral, consigna como facultad de este órgano colegiado, supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas, así como integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y en su caso los de imposición de sanciones en los términos que establezca el citado ordenamiento legal.

**3.-** Que en virtud de lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Electoral Federal, es obligación de los partidos y agrupaciones políticas nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

**4.-** Que el dispositivo 39, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el incumplimiento de las obligaciones de los partidos y agrupaciones políticas se sancionará en los términos de lo dispuesto en el Título Quinto del Libro Quinto del ordenamiento legal invocado y que la aplicación de las sanciones administrativas es facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**5.-** Que el diverso 82, párrafo 1, incisos h) y w) del Código de la materia consigna como atribución del Consejo General, vigilar que las actividades de los partidos y de las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código Electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

**6.-** Que atento a lo que dispone el artículo 3, 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, respecto del presente Dictamen, resulta aplicable, en lo conducente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

7.- Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19 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 establece que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja deberán ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el desechamiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

En esta tesitura, el partido denunciado plantea el desechamiento de la queja interpuesta en su contra por considerar que los hechos denunciados no constituyen violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que la coalición impetrante omite precisar cuáles son los preceptos legales presuntamente violados con la difusión del material propagandístico materia del actual procedimiento.

Al respecto, conviene tener presente el contenido del artículo 15, párrafo 2, inciso e) 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 el artículo 10, párrafo 1, inciso a), fracción V del mismo ordenamiento, los cuales a la letra disponen:

**“Artículo 15**

*2. La queja o denuncia será improcedente cuando:*

*e) Por la materia de los actos o hechos denunciados, el Instituto resulte incompetente para conocer de los mismos; o **cuando los actos, hechos u omisiones no constituyan violaciones al Código;***

*(...)*

**Artículo 10**

1. La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos.

a) La queja o denuncia presentada por escrito, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

V. narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados,

(...)"

De lo anterior, se colige que la expresión de los preceptos presuntamente violados es potestativa para los promoventes, los cuales, únicamente deben poner en conocimiento de la autoridad los hechos que estimen conculcatorios de la legislación electoral, siendo este órgano resolutor el encargado de emitir las consideraciones jurídicas aplicables a los hechos sometidos a discernimiento.

A este respecto, resulta orientador el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación:

**“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.—***En atención a lo previsto en los artículos 2o., párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus (“el juez conoce el derecho” y “dame los hechos y yo te daré el derecho”), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen*

*un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.*

**Tercera Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/99.— Coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de las y los Trabajadores.—30 de marzo de 1999.—Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-127/99.— Coalición integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México.—9 de septiembre de 1999.—Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-291/2000.— Coalición Alianza por Querétaro.—1o. de septiembre de 2000.—Unanimidad de votos.*

***Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, página 5, Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2000.”***

En la especie, el análisis al escrito de queja, así como la clara expresión que realiza el quejoso de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que supuestamente acontecieron los hechos motivo de inconformidad, posibilitan a esta autoridad desprender indicios sobre una probable violación a la normatividad electoral; consecuentemente, aun cuando no se estableciera un vínculo entre los hechos denunciados y los preceptos legales presuntamente violados, dicha

circunstancia no impide que la autoridad electoral entre a conocer de los mismos, máxime que la coalición impetrante si refirió las disposiciones legales que consideró transgredidas, por lo que la causal de desechamiento en cuestión es improcedente.

Adicionalmente, debe decirse que la quejosa aportó elementos de prueba e indicios suficientes para iniciar el presente procedimiento administrativo, toda vez que acompañó como prueba un desplegado en el que se consigna la presunta propaganda prohibida por la legislación electoral, cuya valoración permitirá a esta autoridad conocer o inferir la veracidad de los hechos denunciados, así como la vinculación con la conducta denunciada en su contra por la coalición denunciante.

8.- Que al haber resultado inatendible la causal de improcedencia aducida por el partido denunciado, corresponde realizar el análisis del fondo del asunto, consistente en determinar si como lo afirma la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, el Partido Acción Nacional publicó en el periódico “El Imparcial” un desplegado que contiene mensajes alusivos a las gestiones de los gobiernos provenientes de dicho instituto político, lo que a su juicio resulta contraventor de lo dispuesto por el artículo 4, párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, conviene realizar algunas consideraciones de orden general relacionadas 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.

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 aquéllas 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 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 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 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 antes esgrimidas, resulta procedente entrar al fondo del asunto que se resuelve, en el que la parte impetrante denunció que con fecha diez de junio de dos mil seis, el Partido Acción Nacional publicó en el periódico “El Imparcial” un desplegado que contiene mensajes alusivos a las gestiones de los gobiernos provenientes de dicho instituto político, lo que a juicio del quejoso resulta contraventor de lo dispuesto por el artículo 4, párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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 desplegado, 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.

Al respecto, conviene precisar que la existencia y contenido del desplegado 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, reconoció la publicación del desplegado materia del presente procedimiento, que adicionalmente 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.

Sobre este particular, el Partido Acción Nacional al dar contestación a la presente queja, en la parte conducente sostuvo lo siguiente:

(...)

***“1.- El hecho identificado como ‘1’ es público y notorio.***

***2.- En cuanto al desplegado contenido en la edición de 6 de junio de 2006 del periódico ‘El Imparcial’, no requiere ser***

*afirmado en tanto que es un hecho público, pues consta expresamente que el Partido Acción Nacional suscribió su publicación.*

(...)

Para mayor claridad, conviene tener presente, en la parte que interesa, el contenido del dispositivo reglamentario antes invocado:

***“Artículo 25***

*1. Son objetos de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.*

(...)

En tales circunstancias, toda vez que de las constancias que obran en autos, principalmente aquella que fue aportada por el impetrante consistente en el desplegado publicado en el periódico “El Imparcial”, así como del reconocimiento de la publicación que realiza el partido denunciado, se obtienen suficientes elementos que permiten a esta autoridad conocer los términos y circunstancias en que se realizaron los hechos denunciados.

Una vez expresado lo anterior, esta autoridad estima pertinente analizar el contenido del desplegado alusivo a las gestiones de los CC. Vicente Fox Quezada y María Dolores Del Río Sánchez, entonces titulares de los Gobiernos Ejecutivo Federal y Municipal de Hermosillo, estado de Sonora, respectivamente, a efecto de determinar si es susceptible de vulnerar alguna o algunas de las disposiciones que rigen la materia electoral.

Bajo esta tesitura, es menester detallar el contenido del desplegado antes aludido, así como de las imágenes que se muestran en dicha publicación, mismo que a continuación se reproduce:

Sábado 10 de junio de 2006

EL IMPARCIAL

# EL PAN CUMPLE



## ¡En beneficio de las familias!

**L**os gobiernos del PAN cumplen con acciones en beneficio de las familias.

Gracias al Presidente de la República, Vicente Fox, y a la Presidenta Municipal de Hermosillo, María Dolores Del Río Sánchez se logró en la capital de Sonora concretar uno de los más importantes proyectos de abasto de agua para la ciudad.

El PAN garantiza, con sus candidatos y los gobiernos panistas, acciones para continuar avanzando para tu beneficio.

Porque te hemos demostrado un trabajo eficiente y cercano con la gente, con Rodolfo Flores Hurtado tu familia seguirá en buenas manos.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En el centro del desplegado se observa sobre un fondo de color blanco, la siguiente leyenda en letras blancas: ***"¡En beneficio de la familias!"***.

En la parte inferior izquierda aparece el siguiente texto: ***"Los gobiernos del PAN cumplen con acciones en beneficio de las familias. Gracias al Presidente de la Republica, Vicente Fox, y a la Presidenta Municipal de Hermosillo, Maria Dolores Del Río Sánchez se logró en la capital de Sonora concretar uno de los más importantes proyectos de abasto de agua para la ciudad. El PAN garantiza, con sus candidatos y los gobiernos panistas, acciones para continuar avanzando para tu beneficio. Porque te hemos demostrado un trabajo eficiente y cercano con la gente, con Rodolfo Flores Hurtado tu familia seguirá en buenas manos."***

En forma inmediata se insertan tres imágenes en las que se aprecia al entonces Presidente de la República, el C. Vicente Fox Quesada, concluyendo el desplegado con el siguiente colofón: ***"PARTIDO ACCIÓN NACIONAL."***

Una vez detallado el contenido de la publicación en análisis, 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 han conseguido en las gestiones de los entonces titulares de los Gobiernos Ejecutivo Federal y Municipal de Hermosillo, Sonora, los CC. Vicente Fox Quesada y María Dolores Del Río Sánchez, respectivamente, militantes del Partido Acción Nacional.

Efectivamente, el desplegado 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 proceso federal electoral pasado, así como incrementar el número de los simpatizantes y afiliados del instituto político en cuestión, partiendo de la premisa de que los órganos de gobierno ocupados por administraciones emanadas de dicha entidad política son eficientes y realizan 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 tendientes a obtener el triunfo en la elección respectiva.

Lo anterior es así, toda vez que al destacar que las gestiones de los gobiernos surgidos del Partido Acción Nacional benefician a la sociedad, presentando a sus candidatos frente a la ciudadanía como una opción que les garantiza un beneficio, la citada publicación tuvo como función promocionar su imagen con el fin de obtener prosélitos en los comicios electorales.

Sumado a lo anterior, cabe precisar que si bien dentro de dicha publicación no se realiza referencia expresa a alguna candidatura a un cargo de elección popular en específico, lo cierto es que la expresión "*con Rodolfo Flores Hurtado tu familia seguirá en buenas manos*", se promociona al entonces candidato del partido denunciado a la Presidencia Municipal de Hermosillo, Sonora, el C. Rodolfo Flores Hurtado

Consecuentemente, esta autoridad considera que el desplegado sujeto a valoración reúne los elementos necesarios para ser considerado como propaganda electoral, en razón de que conforme a las consideraciones vertidas con antelación, es 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.

En este sentido, los argumentos vertidos por la coalición impetrante en el sentido de que el Partido Acción Nacional realiza una publicación con la que se presiona o coacciona a las familias sonorenses para emitir su sufragio en beneficio de sus candidatos a cargos de elección popular deviene infundada, 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.

Sin embargo, del análisis a la publicación en cuestión, 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 publicación en cuestión no amenaza la integridad de los votantes, ni les condiciona la prestación de un servicio o beneficio social, como refiere la impetrante, sino que presenta al partido denunciado ante la ciudadanía como una entidad que cumple con sus propuestas generando un beneficio social, hecho que en la especie 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

En tal virtud, si bien la publicación de mérito podría influir en el ánimo de la ciudadanía al resaltar las gestiones de los gobiernos encabezados por militantes del partido denunciado, además de ostentar al C. Rodolfo Flores Hurtado, candidato del partido denunciado a la Presidencia Municipal de Hermosillo, Sonora, como una opción que a juicio de dicho ente político continuará con una gestión que beneficia a la comunidad, hecho que en la especie se encuentra dentro del margen de la legislación electoral, 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.

**9.-** Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 42 y 43 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 numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, y en ejercicio

de la atribución conferida por los numerales 85, párrafo 1 y 86, párrafo 1, incisos d) y l) del Código legal invocado, la Junta General Ejecutiva emite el siguiente:

**D I C T A M E N**

**PRIMERO.-** Se declara **infundada** la queja presentada por la otrora Coalición “Alianza por México” en contra del Partido Acción Nacional, en términos de lo señalado en el considerando 8 del presente dictamen.

**SEGUNDO.-** Remítase el presente dictamen a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, en términos de lo señalado en el artículo 44 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.

El presente dictamen fue aprobado en sesión extraordinaria de la Junta General Ejecutiva celebrada el 31 de octubre de 2007, por votación unánime del Presidente de la Junta General Ejecutiva, Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez, el Secretario de la Junta General Ejecutiva, Lic. Manuel López Bernal, y los Directores Ejecutivos, Dr. Alberto Alonso y Coria, Mtro. Fernando Agíss Bitar, Mtro. Miguel Ángel Solís Rivas, Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú y Lic. Gustavo Varela Ruiz.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL Y PRESIDENTE DE  
LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**EL SECRETARIO EJECUTIVO Y  
SECRETARIO DE LA JUNTA  
GENERAL EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**DR. LUIS CARLOS UGALDE  
RAMÍREZ**

**LIC. MANUEL LÓPEZ  
BERNAL**