

JGE108/2006

DICTAMEN RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO INCOADO POR LA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO”, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN VIOLACIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Distrito Federal, a 25 de junio de dos mil seis.

V I S T O para resolver el expediente número JGE/PE/APM/CG/016/2006, integrado con motivo de la denuncia y solicitud presentada por la Coalición “Alianza por México” en contra del Partido Acción Nacional, por probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y

R E S U L T A N D O

I. Mediante escrito de fecha dieciséis de junio de dos mil seis, el Lic. Felipe Solís Acero, representante propietario de la Coalición “Alianza por México” ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, solicitó al Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, la sustanciación de un procedimiento especializado en contra de la Coalición “Por el Bien de Todos”, por las razones que se exponen a continuación:

“Que por medio del presente escrito y en base a los artículos 14, 16, 17, 39,40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º numeral 1, 2 numeral 1, 3 numerales 1 y 2, 23 numerales 1 y 2, 25, numeral 1 inciso a), 36 numeral 1 incisos a y b, 38 numeral 1 incisos a), b) y p); 39 numerales 1 y 2, 40 numeral 1, 68 numeral 1, 69 numerales 1 incisos a) al g) y 2, 70 numeral 1, 72 numeral 1 incisos a) al d), 73 numeral 1, 82 numeral 1 incisos h) t) w) y z), 269 y 270, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 2 numeral 1, 14 numerales 1, 3 y 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así, como a lo

*resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los autos del expediente SUP-RAP-17/2006 y su correspondiente Aclaración de Sentencia a solicitar se instaure **PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO**, en contra de hechos que constituyen infracción a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas a la propaganda electoral que en el extranjero de manera directa está llevando a cabo el Partido Acción Nacional, a través de sus simpatizantes y militantes, conducta a la cual se está otorgando difusión e impacto nacional, lo cual forma parte de una estrategia velada y tendenciosa del mencionado instituto político para posicionarse de manera indebida ante la ciudadanía residente en el extranjero, de ahí que se irroge una afectación grave al desarrollo normal y democrático del actual proceso electoral.*

HECHOS

1.- Con fecha 11 de junio de 2006, la selección mexicana de fut bol soccer, jugó en Alemania, un partido mundialista en contra de la selección de Irán, evento deportivo que fue transmitido a nivel nacional por los canales 2 de Televisa y 13 de Tv Azteca.

*2.- En la trasmisión televisiva de Tv Azteca, posterior al tercer gol de México, se enfocó a los aficionados que se encontraban en el estadio de fut bol en donde se llevó a cabo la justa deportiva, advirtiéndose claramente a un grupo de simpatizantes y militantes del Partido Acción Nacional, quienes se encontraban agitando y mostrando a la ciudadanía mexicana en el extranjero y que fue perceptible también por mexicanos que observaron el mencionado partido de fut bol por televisión, propaganda de índole electoral consistente en una bandera nacional que tenía bordado la frase **'FELIPE CALDERÓN: PASIÓN POR MÉXICO'***

3.- En la trasmisión de TELEVISA, al final del partido de fut bol, la mencionada empresa exhibió, al hacer una toma de los asistentes al mencionado evento deportivo, que otro grupo de simpatizantes y militantes del Partido Acción Nacional, distinto al señalado en el punto anterior, mostraban abierta y efusiva mente un amplio cartel con la fotografía del candidato panista Felipe Calderón Hinojosa,

además de que contenía frases de índole electoral y el propio emblema del citado partido político, pancarta que cabe señalar es fácilmente identificable y se trata de las mismas que de manera oficial ese partido utiliza en nuestro país, dado que en la misma se contienen elementos de diseño gráfico que corresponden a la propaganda impresa que es exhibida de manera cotidiana en territorio nacional, de ahí que se evidencie que dichas personas de forma premeditada y tendenciosa se trasladaron hasta Alemania con propaganda electoral, la cual es claramente identificable, lo cual hicieron con el propósito doloso de realizar actos de campaña electoral en el extranjero en detrimento de los demás contendientes.

PROCEDENCIA DEL 'PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO'

*Es indudable que a partir de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los autos del expediente No. SUP-RAP-17/2006, se reconoció de manera palmaria, la facultad y atribución de la que goza el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para instaurar el Procedimiento Especializado que se requiere, el cual por sus naturaleza y objeto jurídico guarda la peculiaridad de constituirse en un mecanismo legal a través del cual de forma inmediata se puede proceder al retiro, suspensión o **cese de eventuales irregularidades llevadas a cabo por un partido político o coalición, quienes en el presente caso ven materializada su conducta y responsabilidad a través de simpatizantes y militantes,** en el desarrollo del proceso electoral, de ahí que encuentre vigencia el pedimento consistente en ordenar el cese definitivo de la estrategia electoral propagandística a que se ha hecho referencia con anterioridad, máxime cuando la publicidad denunciada se constituye en un elemento que de manera franca redundante en afectar el principio de equidad con el que se debe llevar a cabo la participación de los contendientes en todo proceso que se estime democrático y legal.*

Lo anterior se robustece a la luz de la tesis relevante sostenida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se reproduce:

CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. - (Se traduce)

En efecto, a partir de la tesis relevante citada y transcrita, se desprenden diversos criterios que de manera clara establecen principios y máximas que en materia electoral ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral, siendo para el caso las siguientes:

a) Que los partidos políticos y coaliciones, como corresponsables en el correcto desarrollo de los comicios, al percatarse de que una campaña electoral de uno de sus adversarios políticos vulnera el principio de igualdad, está en aptitud jurídica de hacerla valer;

*b) Que la autoridad electoral administrativa, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales y a efecto de salvaguardar el principio de igualdad en la contienda, **puede hacer cesar la irregularidad.***

*c) Que la autoridad electoral administrativa, inclusive, **cuenta con facultades para solicitar el apoyo de la fuerza pública para garantizar su debido desarrollo:***

*d) Que la autoridad electoral administrativa, se encuentra jurídicamente habilitada, para determinar que un cierto partido político o candidato **cese o modifique alguna campaña electoral. cuando ésta atente contra los principios rectores de la materia. (entre los que se encuentra la equidad):***

*e) Que resultaría un sin sentido que un partido político, a través de su propaganda, pudiera vulnerar las normas o principios rectores de los comicios y que la autoridad electoral sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal. pues **el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido,** en relación con la sanción que se le pudiera imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que prefiriera cometer la infracción ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción;*

f) Que **la autoridad electoral administrativa. debe garantizar la vigencia de los principios de igualdad y equidad en la contienda.** que contribuyan a la expresión libre del voto en la jornada electoral.

Conforme a lo anteriormente señalado, no se debe omitir recordar que atento a lo resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los autos del expediente SUP-RAP-17/2006, el órgano jurisdiccional en mención reconoció y obligó al Órgano de Superior de Dirección del Instituto Federal a ejercer las atribuciones que conforme a la ley tiene conferidas **para vigilar, velar y garantizar el efectivo y debido desarrollo del proceso electoral dentro de los cauces democráticos.** Ello es visible al atender la siguiente transcripción de la sentencia aludida:

'Atribuciones conferidas al Consejo General/ del Instituto Federal Electoral

*(. ..) existencia de facultades o atribuciones **expresas** conferidas al propio Consejo General para:*

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al invocado ordenamiento legal electoral (artículo 82, párrafo 1, inciso h), del invocado código).

-Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal (artículo 82, párrafo 1, inciso t), del referido ordenamiento legal).

La existencia de estas atribuciones o facultades explícitas se complementa con la existencia de una facultad **implícita**

consistente en que, para hacer efectivas las atribuciones precisadas en los tres párrafos antecedentes, resulta necesario que el Consejo General del Instituto Federal Electoral **cuenta con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral,** en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del código electoral federal, en relación con las facultades explícitas establecidas en los artículos 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y t), del mismo ordenamiento legal, así como a la luz de los principios constitucionales y legales que más adelante se precisan y de los fines asignados legalmente al instituto Federal Electoral que también se indican con posterioridad.

Lo anterior en el entendido, en primer lugar, de que, en todo caso, las facultades implícitas no son autónomas sino que dependen de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existirían. Una facultad implícita tiene el propósito de hacer efectiva una facultad expresa o explícita.

En segundo lugar, sin el reconocimiento y ejercicio de estas facultades implícitas, las atribuciones o facultades expresas conferidas a la autoridad electoral, en ciertos casos, podrían dejar de ser funcionales y, por lo tanto, resultarían inaplicables en un caso concreto.

Así, por ejemplo, **las mencionadas atribuciones expresas o explícitas conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al invocado ordenamiento legal o requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal podrían ser, en la práctica, en ciertos casos, disfuncionales, al no reconocer la existencia v no ejercer ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer plenamente efectivas o funcionales aquellas atribuciones,** por ejemplo, la facultad de

vigilar que las actividades de los partidos políticos se ajusten a las normas constitucionales y legales, incluidos los principios del Estado democrático y el respeto a la libre participación de los demás partidos políticos, así como de requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos y las condiciones de igualdad en la contienda con motivo de un proceso federal en curso, de tal manera que se garantice la celebración de una elección libre y auténtica. (...)

(...) Es decir, las atribuciones están en función de los fines, así como de los valores del ordenamiento jurídico electoral expresados, por ejemplo, en los principios constitucionales que deben regir en toda elección para ser considerada válida, entre otros, la celebración, de elecciones libres y auténticas, el de legalidad y el de igualdad en la contienda electoral.

*Lo anterior significa que, a partir de una interpretación de carácter funcional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en relación con el artículo 3, párrafo 2, del código electoral federal, dada la validez de los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática (de manera destacada, el de la igualdad en la contienda electoral) y puesto que el Instituto Federal Electoral tiene como fines, **entre otros, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. entonces esta Sala Superior entiende que las atribuciones explícitas del Consejo General en el sentido de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral,** vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al invocado código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como requerir al órgano competente investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal, entre otras atribuciones, **deben estar encaminadas a la consecución de tales fines y, en general, de los principios estructurales del ordenamiento jurídico***

electoral. así como de los principios y valores y bienes protegidos constitucionalmente.

Lo anterior en el entendido de que, por razones conceptuales y normativas, debe hacerse una puntual distinción entre fines y atribuciones. Al respecto, cabe destacar que en ningún momento se pretende considerar a los fines apuntados como fuente de atribuciones. **Es claro que la facultad implícita del Consejo general** prevista en el inciso z) del párrafo 1 del artículo 82 del código electoral federal, **consistente en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, guarda directa y necesaria relación con las facultades explícitas contempladas para dicho órgano** en los incisos h) y t) del propio precepto y artículo 73, párrafo 1, del mismo ordenamiento, en tanto que es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.

Sostener **una interpretación opuesta** del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) **haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo** y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal.

(...)

Ahora bien, en virtud de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas aplicables tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto se transcribe más adelante, **se arriba a la conclusión de que un partido político nacional está en posibilidad de hacer valer alguna supuesta irregularidad para que la autoridad electoral administrativa federal, en ejercicio de sus**

atribuciones legalmente encomendadas, en particular de su atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, en los términos de lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso h), del invocado ordenamiento, y a efecto de salvaguardar los principios de toda elección democrática, tome las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable, determinaciones que, en todo caso, son susceptibles de control jurisdiccional ante esta jurisdicción constitucional.

Lo anterior es así, toda vez que, como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene un carácter normativo y vinculatorio. De ahí el reconocimiento de los principios constitucionales que deben observarse para que cualquier tipo de elección sea considerada válida, en conformidad con /a tesis de esta Sala Superior, cuyo rubra es: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VALIDA, publicada en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, tomo tesis relevantes, páginas 525-527. Entre tales principios se encuentran: Las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre secreto y directo; **la igualdad y, en su caso, equidad en la contienda;** 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 y el control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

(...)

Además, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas invocadas permite establecer que las atribuciones de la autoridad electoral relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos nacionales y las

coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, éstas por extensión, se desarrollen con apego a la ley, es posible desprender que la autoridad debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral federal, a fin de asegurar que sea libre, auténtico y periódico, a través del voto universal, libre, secreto y directo, en que se preserve la voluntad popular cuando exista la posibilidad de reorientar o reencauzar las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionatorias o anulatorias, como se muestra a continuación.

a) Las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de orden público. esto es, son de obediencia inexcusable e irrenunciables.

b) Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas en la Constitución federal y en el código contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

c) La interpretación de las disposiciones aplicables se hará con arreglo a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional (en cuanto a que en los juicios del orden civil, en sentido lato, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho).

d) Los partidos políticos para el logro de sus fines constitucionales ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

e) El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

f) La declaración de principios de un partido político nacional invariablemente contendrá, por lo menos, entre otros aspectos, la

obligación de observar la Constitución federal y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.

(.. .)

Una interpretación distinta implicaría prohijar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho. Esto porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

g) Los partidos políticos nacionales tienen el derecho de participar, en conformidad con lo dispuesto en la Constitución federal y en el código electoral federal, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. De ahí que se considere que los partidos políticos y las coaliciones son corresponsables del correcto desarrollo del proceso electoral, lo que podría entenderse como la manifestación en materia electoral de la antes referida exigencia de colaboración pública, tendente a evitar las infracciones.

h) Como se anticipó, los partidos políticos nacionales tienen la 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 de derecho, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

*i) Los mencionados institutos políticos tienen la obligación de abstenerse de recurrir a la violencia ya cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, **perturbar el goce de las garantías** o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.*

j) Los partidos políticos nacionales tienen la obligación de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y a sus

candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.

k) Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto Federal Electoral que se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.

Cabe señalar que la posibilidad normativa que los partidos políticos tienen de solicitar, aportando elementos de prueba, al Consejo General que se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática puede, o bien desencadenar un procedimiento administrativo sancionador electoral, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del código electoral federal, o bien puede impulsar algún otro procedimiento análogo al referido procedimiento, de carácter especializado, revestido de las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, que permita reorientar, reencauzar o depurar las actividades de los actores políticos durante el proceso electoral federal, con una finalidad, preponderantemente, correctiva y, en su caso, restauradora del orden jurídico electoral.

*1) Son fines del Instituto Federal Electoral, entre otros, los siguientes: Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales; **garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones** para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como **velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.***

Bajo una interpretación de carácter gramatical, conforme con las definiciones lexicográficas relevantes del Diccionario de la Real Academia Española, cabe señalar que el término 'asegurar' significa 'preservar o resguardar de daño a alguien o algo; defenderlo e impedir que pase a poder de otra persona'; el vocablo 'garantizar' (que viene de garante) significa 'dar cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad'. El término 'velar' tiene las acepciones de 'observar atentamente algo', aunque también 'cuidar solícitamente de algo'. Si, además,

*tenemos en cuenta que, en conformidad con lo dispuesto con el artículo 3, párrafo 1, del código electoral federal, la aplicación de las normas del propio código corresponde al Instituto Federal Electoral, entre otros órganos, en su respectivo ámbito competencial, lo que significa la atribución del Instituto de poner en práctica, ejecutar o hacer cumplir todas las disposiciones del código invocado, entonces es posible establecer que son fines del Instituto Federal Electoral **asegurar y proteger** los derechos político-electorales de los ciudadanos, la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como **cuidar solícitamente** la autenticidad y efectividad del sufragio. Por lo tanto, el Instituto Federal Electoral, en tanto responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, debe ser un **garante de la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales.***

*II) El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de **vigilar** el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.*

*m) El Consejo General tiene la atribución de **vigilar** que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.*

A fin de comprender mejor el significado de las formulaciones normativas anteriores, conviene hacer una interpretación gramatical de los términos críticos. Por 'vigilar' se entiende velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello (Diccionario de la Real Academia Española). Según el Diccionario de uso del español de María Moliner, 'vigilar' significa: 'Observar algo o a alguien para evitar que cause o que reciba un daño o que haga algo indebido'. A su vez, por 'velar', como se apuntó, según el primero de los diccionarios señalados, entre otras acepciones, se entiende 'cuidar solícitamente de algo'.

Sentado lo anterior, la interpretación gramatical y sistemática permite establecer que corresponde al Consejo General observar que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades de los partidos políticos se apeguen a la normativa electoral para evitar que se altere, por ejemplo, el normal desarrollo del proceso electoral o que los partidos políticos contendientes realicen conductas ilícitas.

*Ello contribuirá a realizar los fines asignados al Instituto Federal Electoral, por ejemplo, **asegurar y proteger** los derechos político-electorales de los ciudadanos, la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como **cuidar solícitamente** la autenticidad y efectividad del sufragio. Para hacer ello posible, el Consejo General cuenta, entre otras atribuciones, con la de requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, **hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.***

*Por otra parte, el Consejo General tiene la atribución de **conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan**, en los términos previstos en la invocada ley.'*

*Con base en lo anterior, es evidente que el Instituto Federal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para instaurar el procedimiento especial, ya que del análisis que se realice de los hechos expuestos, se puede determinar la responsabilidad del partido político denunciado, en función del principio de partido garante, en el cual se sostiene que **los partidos políticos son corresponsables de las conductas de sus simpatizantes y militantes, cuando ésta le irroque un beneficio indebido a partir de la vulneración de la norma electoral.***

*En este tenor **la estrategia electoral del Partido Acción Nacional, llevada a cabo a partir de la eventual aparición de simpatizantes en diversas justas o eventos deportivos en el extranjero, constituye a la luz del cuerpo normativo que nos rige una vulneración clara a lo previsto en los artículos 296 numeral 1 del Código Federal de Instituciones y***

Procedimientos Electorales, ello en correlación con lo preceptuado en el artículo 38, numeral 1 inciso a) del mismo cuerpo normativo.

En tal orden de cosas, no se debe pasar por alto considerar que la responsabilidad imputable al Partido Acción Nacional, deriva en función de la conducta llevada a cabo por sus simpatizantes, militantes e incluso dirigentes, ya que estos últimos no han implementado acción o expresión alguna que los desvincule o corrija la anomalía denunciada, de ahí que se advierta su convalidación e incluso que se incentiva tal irregularidad.

No debemos omitir recordar que es un criterio sostenido por esta autoridad que las personas jurídicas o partidos políticos son entes integrados por una pluralidad de personas, de naturaleza distinta a las físicas, que de manera separada unen sus esfuerzos para la consecución de fines comunes y, por tanto, para conseguir su operatividad, siendo que su voluntad es materializada a través de las personas que los integran.

De este modo, los partidos tienen intervención directa a través de la conducta de una persona u órgano determinados y esa capacidad de actuación, le es reconocida por el sistema jurídico como la determinación propia de la persona jurídica.

De tal manera, la responsabilidad se presenta cuando el partido tiene una posición de garante respecto de los sujetos causantes o ejecutores de la infracción y debido a tal calidad, es responsable del resultado o peligro actualizado, por cada uno de ellos.

Esta posición de garante surge de lo dispuesto en el artículo 38, apartado 1, inciso a), en relación con el artículo 269, apartado 1, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los cuales se dispone, primero, el deber del partido de ajustar la conducta de sus militantes a los principios democráticos, y en el segundo, la posibilidad de sancionarlos, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes.

Más aún el propio artículo 182 del código comicial que nos ocupa, contempla con meridiana claridad que 'La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto', así como que 'Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.'

*Así las cosas de una interpretación armónica, sistemática y funcional de los aludidos preceptos normativos advertimos que **la propaganda electoral no solo es implementada o llevada a cabo por los partidos políticos, sino que esta puede darse a través de sus simpatizantes,** siendo que conforme a los precitados artículos 269 y 38 del Código Electoral, **los partidos políticos son responsables de dichas conductas y acciones, más aún cuando estas le reportan un beneficio y son contrarias a la ley.***

*No es óbice a lo anterior que **el presente procedimiento especializado se justifica en su procedencia, habida cuenta que a través del mismo se solicita el cese inmediato de 'eventuales' acciones y conductas que de forma tendenciosa tengan como propósito llevar a cabo actos de propaganda electoral en el extranjero,** máxime cuando es evidente que la difusión de la mencionada propaganda electoral fue preparada de manera previa, premeditada, tendenciosa y dolosamente, toda vez que no encuentra cabida ni justificación alguna que explique el traslado y exhibición de propaganda electoral que se utiliza en territorio nacional y que fue llevada hasta el país de Alemania, de ahí que resulta absurdo conceder como válido el argumento que de forma velada pretende hacer creer que fue un acto espontáneo.*

Así las cosas, conforme con las disposiciones jurídicas citadas, la responsabilidad de los partidos políticos deriva también por conductas que no emanen directamente de la decisión de sus órganos o personas autorizadas para actuar en nombre y

representación del partido, porque la imposición del deber de ajustar la conducta de sus militantes y simpatizantes susceptibles de alguna forma de control influencia por el partido. se traduce en **la obligación in vigilando, la cual se debe cumplir mediante la previsión, control y supervisión e incluso rechazo de las actividades relacionadas con el partido político, llevadas a cabo por personas allegadas al mismo, mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance,** la vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas, y la verificación final de su ejecución correcta; todo esto, con el propósito de que las actuaciones se conduzcan por los cauces de la legalidad.

En ese sentido, se ha establecido que los partidos políticos incurrir en responsabilidad administrativa electoral sancionadora por las irregularidades cometidas por sus dirigentes, militantes, simpatizantes e, incluso, por las personas que realicen actividades a su servicio (terceros), si no cumplen con la obligación de vigilar la conducta de esas personas, encontrándose en posibilidad de hacerla, debido a su posición de garante.

Por tanto, cuando se acredita plenamente que personas vinculadas con un partido político, como militantes o simpatizantes, **actúan para llevar a cabo actividades en beneficio del partido,** conforme con el artículo 38, apartado 1, inciso a), del ordenamiento citado, el partido político tiene **la obligación de llevar a cabo todas las actividades y providencias necesarias para vigilar real y eficazmente la actuación del mismo,** por tratarse de una conducta realizada con la finalidad de obtener un beneficio para el partido, y esta posición, también incluye el deber de prever y evitar que con tal actuar se cometa una infracción, pues los actos cometidos ilícitamente por éstos en beneficio del partido son generadores de responsabilidad para el partido.

Apoya lo anterior, la tesis relevante publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, en las páginas 754-756, que a la letra dice:

'PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES (se transcribe).

No obstante lo público y notorio de los hechos, a fin de acreditar los extremos de mi acción, ofrezco y aporto las siguientes:

PRUEBAS

1. DOCUMENTAL PRIVADA.- *Consistente en el recorte de la nota periodística aparecida en el diario El Universal, en su publicación del día 12 de junio de 2006, y reproducida en la página de internet del mencionado medio informativo con la dirección <http://www.eluniversal.com.mx/notas/354886.html>, cuyo contenido se reproduce de forma íntegra:*

EL UNIVERSAL-.com. mx

Formato de impresión patrocinado por

Hacen campaña a favor de Calderón desde Alemania

Guillermina Ortiz C. EL UNIVERSAL. Com .mx

El Universal

Ciudad de México

Domingo 11 de junio de 2006

Los mexicanos que ven el Mundial desde tierras teutonas, no sólo celebran el triunfo de la Selección sino también aprovechan las gradas para promover al panista

16:47 Con el primer triunfo de México ante Irán (3-1). los manifestaciones de apoyo a los candidatos a la Presidencia se hicieron presentes desde Alemania, pero en esta ocasión no fueron en un spot.

La campaña foránea surgió de los mexicanos que viajaron hasta Nuremberg para asistir al juego inicial de la Selección Mexicana en la justa mundialista.

En el tercer gol de México, anotado por Antonio Naelson Sinha. Televisión Azteca enfocó a los aficionados que se encontraban en la tribuna y ahí, un hombre sobresalió con una bandera nacional que tenía bordado la frase: Felipe Calderón. Pasión Por México.

La imagen duro apenas dos segundos.

Otra muestra de apoyo también se reflejó en las gradas, sólo que la toma fue en la transmisión de Televisa al final del partido.

Cuando los futbolistas se acercaron a celebrar con los aficionados el triunfo del Tri, la televisora hizo un pánico de los mexicanos que aún se hallaban en el estadio.

Del lado izquierdo. se ve un cartel del candidato panista Calderón Hinojosa. También dura dos segundos la imagen.

Durante la etapa de preparación de la Selección Mexicana. Francisco Kikin Fonseca apareció en un spot pidiendo el voto a favor del panista.

goc

@ Copyright El Universal-El Universal On line

2. TÉCNICA.- *Consistente en disco compacto, que contiene la grabación del partido de fútbol soccer, que las selecciones de México e Irán, llevaron a cabo el pasado 11 de junio de 2006, evento deportivo que fue transmitido a nivel nacional por el canal 2 de Televisa, la propaganda es visible al final del partido cuando se hace una toma de los asistentes en el estadio.*

3.- TÉCNICA.- *Consistente en todas y cada una de las diligencias que esa autoridad de forma inmediata habrá de practicar, en lo particular el correspondiente requerimiento de las grabaciones de los partidos de fútbol soccer aludidos y que fueron transmitidos por las empresas Televisa y TV Azteca, valiéndose para ello de los consecuentes monitoreos con los que cuenta este Instituto Federal Electoral, máxime cuando conforme a la naturaleza de este tipo de procedimientos, los mismos son de orden público y es fundamental que se debe salvaguardar el orden constitucional.*

4.- PRESUNCIONAL LEGAL y HUMANA.- *Consistente en la deducción lógico jurídica que esa autoridad electoral realice en el ejercicio de sus atribuciones, derivadas de un hecho cierto y conocido para llegar a la verdad.*

Por lo antes expuesto y fundado, respetuosamente solicito a usted e Secretario Ejecutivo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, lo siguiente:

PRIMERO.- Tener por presentado y otorgar el trámite de ley que corresponda al presente recurso y, tomando en cuenta la gravedad de los hechos denunciados, proceda a ordenar de forma inmediata y preventiva que el Partido Acción Nacional **lleve a cabo las providencias necesarias tendientes a cesar la difusión y exhibición de propaganda electoral en el extranjero, a través de sus simpatizantes, militantes e incluso dirigentes, conminando a estos últimos a efecto de que igualmente rechacen dicha conducta.**

SEGUNDO.- Ordene la práctica de diligencias o ampliación de pruebas, y las que sean necesarias y suficientes, a fin de establecer la responsabilidad y autenticidad de los hechos que contiene la prueba aquí aportada.

TERCERO.- Se proceda a incoar, por cuerda separada, el procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de que se impongan las sanciones que conforme a derecho correspondan al Partido Acción Nacional por la conducta ilícita cometida por sus simpatizantes y que se hizo consistir en realizar actos de campaña y proselitismo en el extranjero en beneficio del candidato Felipe Calderón Hinojosa, lo que contraviene el artículo 296 párrafo 1 del citado cuerpo normativo.

CUARTO.- Tener por presentadas y ofrecidas las pruebas a que me refiero en el cuerpo de este escrito.”

El quejoso acompañó como prueba para acreditar su dicho un disco compacto que contiene copia de una de las transmisiones televisivas a que hizo referencia, así como copia de una nota periodística.

II. Por acuerdo de fecha veintiuno de junio del presente año, con fundamento en lo establecido en los artículos 14, 16, 17, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1; 2, párrafo 1; 3, párrafos 1 y 2; 23, párrafos

1 y 2; 25, párrafo 1, inciso a); 36, párrafo 1, incisos a) y b); 38, párrafo 1, incisos a), b) y p); 39, párrafos 1 y 2; 40, párrafo 1; 68, párrafo 1; 69, párrafos 1, incisos a), b), c) d), e), f) y g) y 2; 70, párrafo 1; 72, párrafo 1, incisos a), b), c) y d); 73, párrafo 1; 82, párrafo 1, incisos h), t) w) y z); 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con los numerales 2, párrafo 1, 14, párrafos 1, 3 y 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en el criterio sostenido por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la resolución dictada en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, de fecha cinco de abril del presente año, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, ordenó lo siguiente: **1.-** Formar el expediente respectivo, el cual quedó registrado con el número JGE/PE/PAN/CG/016/2006; **2.-** En virtud de que en el procedimiento que se ventila debe celebrarse una audiencia en la cual comparezcan las partes, a efecto de que el denunciado formule su contestación a las irregularidades que se le imputan, se ofrezcan, admitan y desahoguen pruebas, así como se confiera a las partes el derecho de alegar lo que a su interés convenga, señaló las **diez horas con treinta minutos del día veintitrés de junio de dos mil seis**, para que se llevara a cabo la misma, la cual habría de efectuarse en las oficinas que ocupa la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, sitas en Viaducto Tlalpan número 100, Edificio "A", primer piso, Colonia Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, en esta ciudad; **3.-** Citar al Partido Acción Nacional, para que compareciera a la audiencia referida, y en la misma produjera su contestación respecto de las irregularidades imputadas, hiciera valer las excepciones y defensas que estimara convenientes, ofreciera pruebas de su parte y alegara lo que a su interés conviniera, apercibido que en caso de no comparecer a la misma, perdería su derecho para hacerlo, corriéndosele traslado con copia de los siguientes documentos y constancias: **a)** Copia simple del escrito de fecha dieciséis de junio de dos mil seis, suscrito por el Lic. Felipe Solís Acero, representante propietario de la coalición "Alianza por México", ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral; **b)** Disco compacto que contiene copia de las imágenes a que hizo alusión la Coalición "Alianza por México" en el escrito detallado en el inciso anterior; **4.-** Citar a la Coalición "Alianza por México", para la celebración de la audiencia referida en el punto 2 que antecede, a efecto de que compareciera a la misma y alegara lo que a su interés conviniera, apercibida que de no hacerlo, perdería su derecho para ello.

III. Con fecha veintiuno de junio de dos mil seis, se notificó a la Coalición "Alianza por México" y al Partido Acción Nacional el contenido del proveído detallado en el resultando que antecede, a través de los oficios SJGE/671/2006 y SJGE/672/2006, respectivamente, signados por el Secretario de la Junta General Ejecutiva.

IV. A las diez horas con treinta minutos del día veintitrés de junio de dos mil seis, se celebró la audiencia ordenada por auto de fecha dieciocho del mismo mes y año, en la que compareció el Lic. Roberto Gil Zuarth, en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a efecto de formular contestación a los hechos imputados a su representado, ofrecer las pruebas de su parte y expresar los alegatos que a su interés convino. Asimismo, compareció el Lic. Felipe Solís Acero, en su carácter de representante propietario de la Coalición “Alianza por México” ante el órgano colegiado de referencia, a efecto de expresar los alegatos que a su interés convino, lo cual se llevó a cabo en los términos asentados dentro del acta circunstanciada que se reproduce a continuación:

“EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, SIENDO LAS DIEZ HORAS CON TREINTA MINUTOS DEL DÍA VEINTITRÉS DE JUNIO DE DOS MIL SEIS, HORA Y FECHA SEÑALADAS PARA EL DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE CONTESTACIÓN, OFRECIMIENTO, ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS, ASÍ COMO DE ALEGATOS, ORDENADA EN AUTOS, ANTE EL SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, LIC. MANUEL LÓPEZ BERNAL, QUIEN CERTIFICA Y DA FE DE LO ACTUADO, ASISTIDO POR EL DR. ROLANDO DE LASSÉ CAÑAS, DIRECTOR JURÍDICO DE ESTA INSTITUCIÓN, CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, 16, 17, 39, 40 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1, PÁRRAFO 1; 2, PÁRRAFO 1; 3, PÁRRAFOS 1 Y 2; 23, PÁRRAFOS 1 Y 2; 25, PÁRRAFO 1, INCISO A); 36, PÁRRAFO 1, INCISOS A) Y B); 38, PÁRRAFO 1, INCISOS A), B) Y P); 39, PÁRRAFOS 1 Y 2; 40, PÁRRAFO 1; 68, PÁRRAFO 1; 69, PÁRRAFOS 1, INCISOS A), B), C) D), E), F) Y G) Y 2; 70, PÁRRAFO 1; 72, PÁRRAFO 1, INCISOS A), B), C) Y D); 73, PÁRRAFO 1; 82, PÁRRAFO 1, INCISOS H), T) W) Y Z); 269 Y 270 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; EN RELACIÓN CON LOS NUMERALES 2, PÁRRAFO 1, 14, PÁRRAFOS 1, 3 Y 6 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ASÍ COMO EN EL CRITERIO SOSTENIDO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

DENTRO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-17/2006, DE FECHA CINCO DE ABRIL DEL PRESENTE AÑO, ASÍ COMO POR LO ORDENADO MEDIANTE PROVEÍDO DE FECHA DIECIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL SEIS EMITIDO POR ESTA AUTORIDAD, DICTADO DENTRO DEL EXPEDIENTE EN EL QUE SE ACTÚA, PROVEÍDO EN EL QUE SE ORDENÓ CITAR AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARA COMPARECER ANTE ESTA AUTORIDAD Y PRODUCIR LA CONTESTACIÓN RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES QUE SE LE IMPUTAN, HAGA VALER LAS EXCEPCIONES Y DEFENSAS QUE ESTIME CONVENIENTES, OFREZCA PRUEBAS DE SU PARTE Y ALEGUE LO QUE A SU INTERÉS CONVenga.

EL SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA CERTIFICA: QUE EN ESTE ACTO, SE RECIBE OFICIO NÚMERO SE/ST/018/2006, SIGNADO POR LA SECRETARIA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, MEDIANTE EL CUAL SE LE INFORMA AL SECRETARIO EJECUTIVO QUE PREVIO AL INICIO DE LA PRESENTE DILIGENCIA, LA OFICIALÍA DE PARTES DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA NO RECIBIÓ NINGÚN ESCRITO RELATIVO AL PRESENTE EXPEDIENTE.-----

EN ESTE ACTO COMPARECEN, POR PARTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SU REPRESENTANTE SUPLENTE ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, LIC. ROBERTO GIL ZUARTH, Y POR LA COALICIÓN 'ALIANZA POR MÉXICO', SU REPRESENTANTE PROPIETARIO ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO, LIC. FELIPE SOLÍS ACERO, QUIENES TIENEN DEBIDAMENTE ACREDITADA SU PERSONERÍA ANTE ESTA AUTORIDAD.-----

-
ACTO SEGUIDO, SE TIENE A LA VISTA UN ESCRITO DE SIETE FOJAS ÚTILES, Y UN ANEXO CONSTANTE EN CINCO FOJAS ÚTILES, SIGNADO POR EL DIP. GERMÁN MARTÍNEZ CÁZARES, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR MEDIO DEL CUAL

DA CONTESTACIÓN A LAS IRREGULARIDADES IMPUTADAS EN SU CONTRA, Oponiendo de su parte las defensas que a su interés conviene, y ofreciendo como pruebas de su parte las que se describen en el capítulo respectivo de dicho documento -----

V I S T O S LOS ESCRITOS DE DENUNCIA Y CONTESTACIÓN, ASÍ COMO LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR LAS PARTES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 270 Y 271 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN RELACIÓN CON LOS NUMERALES 2, PÁRRAFO 1, 14, PÁRRAFOS 1, 3, 6, 15 Y 16 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, -----

EL SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA ACUERDA: TÉNGASE POR RECIBIDO Y AGRÉGUESE A LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE EN QUE SE ACTÚA EL ESCRITO DE ESTA MISMA FECHA, SIGNADO POR EL DIPUTADO GERMÁN MARTÍNEZ CÁZARES, REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; MEDIANTE EL CUAL DA CONTESTACIÓN A LA DENUNCIA Y SOLICITUD PLANTEADA A ESTA AUTORIDAD ELECTORAL FEDERAL POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR OPUESTAS LAS DEFENSAS QUE HACE VALER, Y POR OFRECIDAS PRUEBAS DE SU PARTE, TENIÉNDOSE POR FIJADA LA LITIS EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO.-----

EN RAZÓN DE LO ANTERIOR, Y TODA VEZ QUE EN SU ESCRITO INICIAL LA COALICIÓN IMPETRANTE HIZO ALUSIÓN A DOS TRASMISIONES DE TELEVISIÓN CUYOS VIDEOS SE ENCUENTRAN EN PODER DE ESTA AUTORIDAD EN UN DISCO COMPACTO, QUE EN ESTE ACTO SE TIENE A LA VISTA, SE PROCEDE A PROVEER SOBRE LA ADMISIÓN DE LAS PROBANZAS, EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS: **1)** TÉNGANSE POR ADMITIDAS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE MEDIANTE ESCRITO DE FECHA DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL SEIS, TODA VEZ QUE LAS MISMAS CUMPLEN CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 271 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 14

DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, LAS CUALES SERÁN DESAHOGADAS EN EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO. 2) AGRÉGUENSE AL EXPEDIENTE EN QUE SE ACTÚA EL DISCO COMPACTO A QUE SE HIZO ALUSIÓN CON ANTERIORIDAD, MISMO QUE SE MANDA AGREGAR A LOS AUTOS PARA SU VALORACIÓN EN EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO. 3) TÉNGANSE POR ADMITIDAS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR EL DENUNCIADO MEDIANTE ESCRITO DE ESTA MISMA FECHA, TODA VEZ QUE LAS MISMAS CUMPLEN CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 271 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 14 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, LAS CUALES SERÁN DESAHOGADAS EN EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO.-----

CONTINUANDO CON EL PROCEDIMIENTO, SE PROCEDE AL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR LAS PARTES, Y TODA VEZ QUE LA COALICIÓN IMPETRANTE SE REFIRIÓ A DOS TRASMISIONES DE TELEVISIÓN CUYOS VIDEOS SE ENCUENTRAN EN PODER DE ESTA AUTORIDAD LOS CUALES OBRAN EN UN DISCO COMPACTO QUE EN ESTE ACTO SE TIENE A LA VISTA, SE ADVIERTE LA NECESIDAD DE VERIFICAR EL CONTENIDO DEL MISMO, Y TOMANDO EN CONSIDERACIÓN QUE PARA EL DESAHOGO DE DICHA PROBANZA NO SON NECESARIOS PERITOS, INSTRUMENTOS, ACCESORIOS, APARATOS O MÁQUINAS QUE NO ESTÉN AL ALCANCE DE ESTA AUTORIDAD, SE PROCEDE A SU REPRODUCCIÓN, MISMO QUE SERÁ VALORADO POR LOS ÓRGANOS SUSTANCIADOR Y RESOLUTOR EN EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO. ASIMISMO SE PROCEDE AL DESAHOGO DE LAS DEMÁS PROBANZAS APORTADAS POR LA IMPETRANTE, Y TODA VEZ QUE CONSISTEN EN UNA PRUEBA DOCUMENTAL Y LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO, LEGAL Y HUMANO, SE TIENEN POR DESAHOGADAS POR SU PROPIA Y ESPECIAL NATURALEZA. EN SEGUNDO TÉRMINO SE PROCEDE AL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR LA PARTE DENUNCIADA, Y TODA VEZ QUE CONSISTEN

EN PRUEBAS DOCUMENTALES, ASÍ COMO EN LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES Y LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO, LEGAL Y HUMANO, SE TIENEN POR DESAHOGADAS POR SU PROPIA Y ESPECIAL NATURALEZA.-----

-
EL SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA ACUERDA: EN VIRTUD DE QUE SE HA DESAHOGADO EN SUS TÉRMINOS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR LAS PARTES, Y TODA VEZ QUE NO EXISTE PROBANZA PENDIENTE POR DESAHOGAR, SE DA POR CONCLUIDA LA ETAPA DE DESAHOGO DE PRUEBAS, Y SE ORDENA CONTINUAR CON LA AUDIENCIA EN SU FASE DE ALEGATOS.-----

EN ESTE ACTO, LA COALICIÓN DENUNCIANTE ALEGÓ LO QUE A SU DERECHO CONVINO, A TRAVÉS DEL ESCRITO DE ESTA MISMA FECHA, CONSTANTE DE CUATRO FOJAS ÚTILES, MISMO QUE SE MANDA AGREGAR A LOS PRESENTES AUTOS. ACTO SEGUIDO, EL PARTIDO DENUNCIADO, POR VOZ DE SU REPRESENTANTE COMPARECIENTE, MANIFESTÓ QUE EN VÍA DE ALEGATOS, RATIFICA EL CONTENIDO DE SU ESCRITO DE CONTESTACIÓN, PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR.-----

EL SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA ACUERDA: TÉNGANSE A LAS PARTES CONTENDIENTES FORMULANDO ALEGATOS DE SU PARTE, MISMOS QUE SERÁN TOMADOS EN CONSIDERACIÓN AL MOMENTO DE EMITIR LA RESOLUCIÓN QUE EN DERECHO CORRESPONDA. POR ASÍ CORRESPONDER AL ESTADO PROCESAL QUE GUARDAN LAS PRESENTES ACTUACIONES, TÚRNESE EL EXPEDIENTE PARA QUE EN SESIÓN DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA SE FORMULE EL DICTAMEN QUE EN DERECHO CORRESPONDA, Y HECHO LO ANTERIOR, SE SOMETA A LA CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA SU RESOLUCIÓN.-----

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, Y TODA VEZ QUE SE HA DESAHOGADO EN SUS TÉRMINOS LA AUDIENCIA ORDENADA MEDIANTE PROVEÍDO DE FECHA DIECIOCHO

DE JUNIO DE DOS MIL SEIS, DICTADO DENTRO DEL EXPEDIENTE EN QUE SE ACTÚA POR PARTE DE ESTA AUTORIDAD, SIENDO LAS ONCE HORAS CON QUINCE MINUTOS DE LA FECHA EN QUE SE ACTÚA, SE DIO POR CONCLUIDA LA MISMA, FIRMANDO AL MARGEN Y AL CALCE LOS QUE EN ELLA INTERVINIERON, ANTE EL SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA. DOY FE. CONSTE. -----“

VII. En la diligencia antes transcrita, el Lic. Roberto Gil Zuarth, quien compareció en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, formuló contestación a los hechos imputados a su representada, ofreció las pruebas de su parte y expresó los alegatos que a su interés convino, mediante escrito en el que medularmente se expresa lo siguiente:

“Respuesta al capítulo de hechos

En lo que sigue, el Partido Acción Nacional da respuesta a los hechos denunciados por la coalición “alianza por México en su escrito de denuncia.

1. El correlativo que se contesta no es un hecho propio por lo que no es susceptible de ser afirmado o negado.

2. Se niega de manera rotunda y categórica que exista algún vínculo formal o material entre el Partido acción Nacional y las personas que aparecen en el video aportado como prueba por la coalición denunciante, mismo que contiene fragmentos de la transmisión de TV Azteca del partido de fútbol celebrado entre los selectivos nacionales de México e Irán, el pasado 11 de junio.

En consecuencia, el Partido acción Nacional rechaza que hubiere solicitado, incitado, inducido, contactado o pagado a cualesquier persona, física o moral, nacional o extranjera, a desplegar, durante el partido de futbol antes referido, “una bandera nacional que tenía bordada la frase“FELIPE CALDERÓN: PASIÓN POR MÉXICO.”

3. en cuanto al hecho correlativo que se contesta, se niega de manera rotunda y categórica que exista algún vínculo formal o material entre el Partido Acción Nacional y las personas que aparecieron en la transmisión de Televisa mostrando, según sostiene la denunciante, “abierta y efusivamente un amplio cartel con la fotografía del candidato panista Felipe Calderón Hinojosa, que contenía frases de índole electoral y el propio emblema del citado partido político”.

En consecuencia, el Partido Acción Nacional rechaza que hubiere solicitado, incitado, inducido contratado o pagado a cualesquiera persona, física o moral, nacional o extranjera, a desplegar actos de propaganda electoral durante el partido de fútbol celebrado entre las selecciones nacionales de México e Irán.

4. El 22 de junio de 2006, la Representación del Partido Acción Nacional presentó queja en contra de los partidos o coaliciones que resulten responsables por vía del procedimiento previsto por el artículo por el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en razón de que se presume que de manera premeditada y tendenciosa: a) se trasladó a distintas personas hasta Alemania, b) elaboraron propaganda electoral en la que se insertaron elementos de identificación del Partido Acción Nacional y de su candidato a la presidencia de la República, y c) desplegaron dicha propaganda durante el partido de fútbol celebrado entre los equipos de México e Irán, con el propósito de que esta autoridad impusiera una sanción económica y se le señalara públicamente como un partido que viola la ley.”

VIII. Por su parte, el Lic. Felipe Solís Acero, quien compareció en su carácter de representante propietario de la Coalición “Alianza por México”, formuló los alegatos que a su interés convinieron.

IX. En virtud de lo anterior, al haberse desahogado en sus términos el procedimiento especializado de carácter correctivo, en los términos precisados por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, y por así corresponder al estado procesal que guarda el presente expediente, se procede a formular el dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

1.- Que en términos de los artículos 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 69, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, depositario de la función estatal de organizar elecciones, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, cuyos fines fundamentales son: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

2.- Que el artículo 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, consigna como facultad de ese 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, lo cual, en opinión de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-17/2006, es una exigencia que les es impuesta “...no sólo por mandato legal, sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.”

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 políticos nacionales 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 en concordancia con lo dispuesto en los preceptos Constitucionales y legales anteriormente señalados, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-17/2006, que ante una conducta conculcatoria del marco normativo comicial, el Instituto Federal Electoral cuenta con atribuciones para tomar las medidas que estime necesarias para restaurar el orden jurídico quebrantado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de una falta administrativa, pudieran derivarse.

7.- Que en la misma sentencia, la H. Sala Superior afirmó que para mantener el orden jurídico comicial, el Instituto Federal Electoral deberá hacer prevalecer no sólo los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral, sino también los postulados que debe cumplir toda elección para ser considerada válida, particularmente durante un proceso electoral, como el que está en curso.

8.- Que dicho fallo jurisdiccional también señala que cuando un partido o agrupación política nacional incumpla sus obligaciones de manera que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el proceso electoral federal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral puede sustanciar un procedimiento análogo al administrativo sancionador, pero de carácter especializado, revestido de las formalidades esenciales previstas en la constitución federal, que permita reorientar, reencauzar o depurar las actividades de los actores políticos durante el proceso electoral federal con una finalidad preponderantemente correctiva y, en su caso, restauradora del orden jurídico federal.

9.- Que en virtud de que la Coalición denunciada no invocó causal de desechamiento o improcedencia alguna al momento de comparecer al presente procedimiento, ni advertirse alguna que deba estudiarse en forma oficiosa por parte de esta autoridad electoral, corresponde entrar al análisis del fondo del asunto, a efecto de determinar si, como lo afirma la Coalición "Alianza por México", el Partido Acción Nacional violó lo dispuesto en el artículo 296, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al difundir propaganda electoral en el extranjero, específicamente en el partido de fut bol de la selección mexicana

celebrado el once de junio del presente año en Alemania, a través de una bandera nacional en la que se ostentaba la frase “*FELIPE CALDERÓN: PASIÓN POR MÉXICO*” y de una pancarta que contenía la imagen del C. Felipe Calderón Hinojosa, así como frases de índole electoral y el emblema del partido denunciado, para lo cual conviene, en primer término, formular como una cuestión previa, las siguientes consideraciones de orden general relativas a los partidos políticos y la propaganda en el extranjero.

Consideraciones de orden general

De una revisión a la normatividad electoral federal se revela que, ante el planteamiento, queja o denuncia que haga un partido político o coalición, aportando elementos de prueba respecto del incumplimiento por otros partidos o coaliciones de sus obligaciones de manera grave o sistemática, dicho órgano cuenta con facultades o atribuciones **expresas** para:

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

-Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al invocado ordenamiento legal electoral [artículo 82, párrafo 1, inciso h), del invocado código].

-Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal [artículo 82, párrafo 1, inciso t), del referido ordenamiento legal].

Al respecto, debe decirse que la existencia de estas atribuciones o facultades explícitas se complementa con la existencia de una facultad **implícita** consistente en que, para hacer efectivas las atribuciones precisadas en los tres párrafos antecedentes, resulta necesario que el Consejo General del Instituto Federal

Electoral cuenta con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del código electoral federal, en relación con las facultades explícitas establecidas en los artículos 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y t), del mismo ordenamiento legal, así como a la luz de los principios constitucionales y legales que más adelante se precisan y de los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral que también se indican con posterioridad.

Lo anterior en el entendido, de que, en todo caso, las facultades implícitas no son autónomas sino que dependen de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existirían. Una facultad implícita tiene el propósito de hacer efectiva una facultad expresa o explícita.

En segundo lugar, sin el reconocimiento y ejercicio de estas facultades implícitas, las atribuciones o facultades expresas conferidas a la autoridad electoral, en ciertos casos, podrían dejar de ser funcionales y, por lo tanto, resultarían inaplicables en un caso concreto.

Así, por ejemplo, la mencionadas atribuciones expresas o explícitas conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al invocado ordenamiento legal o requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal podrían ser, en la práctica, en ciertos casos, disfuncionales, al no reconocer la existencia y no ejercer ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer plenamente efectivas o funcionales aquellas atribuciones, por ejemplo, la facultad de vigilar que las actividades de los partidos políticos se ajusten a las normas constitucionales y legales, incluidos los principios del Estado democrático y el respeto a la libre participación de los demás partidos políticos, así como de requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos y las condiciones de igualdad en la contienda con motivo de un proceso federal en curso, de tal manera que se garantice la celebración de una elección libre y auténtica.

Asimismo, en lo concerniente a los fines asignados al Instituto Federal Electoral y a su relación con las atribuciones o facultades conferidas al Consejo General, como uno de los órganos centrales del mismo y órgano superior de dirección, los fines establecen la dirección en que deben ejercerse las atribuciones. Es decir, las atribuciones están en función de los fines, así como de los valores del ordenamiento jurídico electoral expresados, por ejemplo, en los principios constitucionales que deben regir en toda elección para ser considerada válida, entre otros, la celebración de elecciones libres y auténticas, el de legalidad y el de igualdad en la contienda electoral.

Lo anterior significa que, a partir de una interpretación de carácter funcional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en relación con el artículo 3, párrafo 2, del código electoral federal, dada la validez de los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática (de manera destacada, el de la igualdad en la contienda electoral) y puesto que el Instituto Federal Electoral tiene como fines, entre otros, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, entonces se entiende que las atribuciones explícitas del Consejo General en el sentido de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al invocado código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como requerir al órgano competente investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal, entre otras atribuciones, deben estar encaminadas a la consecución de tales fines y, en general, de los principios estructurales del ordenamiento jurídico electoral, así como de los principios y valores y bienes protegidos constitucionalmente.

Lo anterior en el entendido de que, por razones conceptuales y normativas, debe hacerse una puntual distinción entre fines y atribuciones. Al respecto, cabe destacar que en ningún momento se pretende considerar a los fines apuntados como fuente de atribuciones. Es claro que la facultad implícita del Consejo general prevista en el inciso z) del párrafo 1 del artículo 82 del código electoral federal, consistente en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, guarda directa y necesaria relación con las facultades explícitas contempladas para dicho órgano en los incisos h) y t) del propio precepto y artículo 73, párrafo 1, del mismo ordenamiento, en tanto que es

únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.

Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal.

Las facultades del Instituto Federal Electoral son correlativas, en un sentido, a las obligaciones de los partidos políticos nacionales (y de las coaliciones) 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, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tal virtud, se considera que los partidos políticos nacionales (o las coaliciones políticas) están en aptitud jurídica de hacer valer, ante la autoridad electoral administrativa federal, su inconformidad por los actos realizados por los demás partidos políticos contendientes y sus candidatos en el proceso electoral federal, cuando estimen que tales actos son contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o afecten su derecho a la libre participación política en la contienda, con el objeto de garantizar que el desarrollo del proceso electoral respectivo se ajuste a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, así como para salvaguardar que el resultado correspondiente sea producto de una elección libre y auténtica, sin necesidad de hacerlo a través de la vía del procedimiento administrativo sancionador electoral establecido, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270, en relación con el 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino a través de otras vías legalmente previstas en el mismo ordenamiento, que tienen una finalidad, primordialmente, preventiva o correctiva (más que sancionadora o represiva) y en que se observen, puntualmente, las formalidades esenciales del procedimiento.

Ahora bien, en virtud de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas aplicables tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto se transcribe más adelante, se arriba a la conclusión de que un partido político nacional está en posibilidad de hacer valer alguna supuesta irregularidad para que la autoridad electoral administrativa federal, en ejercicio de sus atribuciones legalmente encomendadas, en particular de su atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, en los términos de lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso h), del invocado ordenamiento, y a efecto de salvaguardar los principios de toda elección democrática, **tome las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable.**

Lo anterior es así, toda vez que, como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene un carácter normativo y vinculatorio. De ahí el reconocimiento de los principios constitucionales que deben observarse para que cualquier tipo de elección sea considerada válida, en conformidad con la tesis de esta Sala Superior, cuyo rubro es: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo tesis relevantes, páginas 525-527. Entre tales principios se encuentran: Las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre secreto y directo; la igualdad y, en su caso, equidad en la contienda; 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 y el control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

Cabe destacar, en particular, que diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, incorporados al orden jurídico mexicano en conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal, establecen que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros, de los siguientes derechos y oportunidades: i) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y ii) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país

[artículo 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales y artículo 23, inciso b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]. De esta forma, también se reconocen en tales tratados internacionales de derechos humanos los principios de elecciones libres y auténticas y de igualdad en la contienda electoral.

Al respecto, conviene tener presente, en la parte conducente, las disposiciones constitucionales y legales aplicables que fundamentan la tesis apuntada.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“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.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

(...)

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. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

(...)

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

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 votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 1.

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)

Artículo 2.

1. Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

Artículo 3.

1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

(...)

Artículo 23.

1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

Artículo 25.

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;

(...)

Artículo 36.

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

(...)

Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) 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;

b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

(...)

p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

(...)

Artículo 39.

1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del presente ordenamiento.

2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

Artículo 40.

1. 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 de manera grave o sistemática.

(...)

Artículo 68.

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Artículo 69.

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;*
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;***
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y*
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.*

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

(...)

Artículo 70.

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

(...)

Artículo 72.

1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;*
- b) La Presidencia del Consejo General;*
- c) La Junta General Ejecutiva; y*
- d) La Secretaría Ejecutiva.*

Artículo 73.

*1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de **vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.***

Artículo 82.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

*h) **Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;***

(...)

t) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

(...)

w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;

(...)

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones **y las demás señaladas en este Código.**

(...)

Artículo 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

a) Con amonestación pública;

b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;

e) Con la negativa del registro de las candidaturas;

f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y

g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;

c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;

d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código; y

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la

prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.

Artículo 270.- 1. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.

2. Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.

3. Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.

4. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.

5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

(...)"

La interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas invocadas permite establecer que las atribuciones de la autoridad electoral relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos nacionales y las coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, éstas por extensión, se desarrollen con apego a la ley, es

posible desprender que la autoridad debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral federal, a fin de asegurar que sea libre, auténtico y periódico, a través del voto universal, libre, secreto y directo, en que se preserve la voluntad popular cuando exista la posibilidad de reorientar o reencauzar las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionatorias.

Ahora bien, dado que para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ejerza plenamente las atribuciones que tiene legalmente conferidas para hacer que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades de los partidos políticos se apeguen a la normativa electoral, y puesto que lo que se requiere es un procedimiento legal específico que no se agote en la imposición de una sanción (lo cual sólo puede ocurrir *post facto* y, en ocasiones con posterioridad a la conclusión de un proceso electoral, sin que propiamente tenga efecto alguno en sus resultados), sino que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado a fin de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral federal, es necesario un procedimiento distinto, aunque análogo, al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, en que se observen las formalidades esenciales exigidas constitucionalmente, en virtud de las razones siguientes.

La implementación mediante la analogía (un caso de *analogia legis*, pues parte de las disposiciones del código electoral federal, en particular de su artículo 270) del referido procedimiento específico tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3º, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto en el artículo 14, párrafo final, de la Constitución Federal.

La implementación de ese procedimiento análogo se justifica porque sería incoherente que, por ejemplo, un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad electoral federal administrativa sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta semejante, en relación con la sanción que se le pudiese imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que preferiría cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción.

En este sentido, el orden jurídico electoral debe ser regularmente mantenido por la autoridad electoral administrativa federal, haciendo prevalecer no sólo los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral, como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sino también los principios que debe cumplir toda elección para ser considerada válida, particularmente durante un proceso electoral, como el actualmente en curso. En virtud de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene las atribuciones legales suficientes para ello, es necesario implementar el procedimiento respectivo.

El Instituto Federal Electoral, en tanto responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y garante de la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales, así como del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, debe garantizar una contienda electoral en la que imperen los principios de constitucionalidad y legalidad por parte de los actores políticos, particularmente de los partidos políticos o coaliciones y sus candidatos, en conformidad con las reglas y principios en la materia electoral y, por ende, valores y bienes protegidos constitucionalmente. Una contienda electoral que se ajuste a tales principios es un prerrequisito de una elección libre y auténtica, en los términos del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución federal.

En esta tesitura, debe decirse que si bien el Instituto Federal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para conocer y resolver sobre promociones o denuncias como la que da origen al presente procedimiento, lo cierto es que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene normas expresas que fijen un procedimiento, distinto al sancionador señalado en el artículo 270 del referido ordenamiento legal, a través del cual el Consejo General logre su propósito de inhibir, en el desarrollo de un proceso electoral, cualquier tipo de conducta que resulte contraria a la normativa aplicable, sin que se señale cuál es el medio para que dicho órgano superior de dirección cumpla con su responsabilidad de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, como es la contenida en el artículo 186, párrafo 2, del ordenamiento citado.

No obstante, se considera que la circunstancia apuntada no constituye un obstáculo para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral conozca y resuelva lo conducente, puesto que, a pesar de la falta de un procedimiento expresamente previsto para tal efecto, esta autoridad está constreñida a emitir un

pronunciamiento sobre lo pedido, a cuyo efecto, de conformidad con el artículo 3°, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los demás preceptos que en adelante se citan, debe instrumentar un procedimiento especializado, que le permita ejercer sus atribuciones constitucional y legalmente previstas.

Ciertamente, sí ha quedado demostrada la imperatividad de las normas electorales a que se ha venido haciendo referencia, las cuales deben siempre acatarse, así como que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para analizar y resolver sobre la pretensión originaria del apelante, no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de las propias disposiciones por el hecho de que no haya preceptos que prevean un procedimiento expreso para que el Instituto Federal Electoral esté en condiciones de cumplir las referidas atribuciones que le impone la ley con relación a partidos políticos y ciudadanos.

Lo anterior, se ve fortalecido con el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la resolución recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente número SUP RAP-34/2006 y su acumulado SUP-RAP-36/2006, que en lo que interesa establece lo siguiente:

“Como puede verse, una vez analizadas de manera general las consideraciones realizadas por esta Sala Superior en la resolución del diverso SUP-RAP-17/2006, el procedimiento abreviado al cual se ha venido haciendo referencia, y cuya aplicación se reclama en el presente recurso por el Partido Acción Nacional, no nació como una medida particular para solucionar la controversia planteada en aquél asunto, sino que es un procedimiento general, producto de las facultades explícitas e implícitas con las que cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en atención a los fines que constitucional y legalmente se le han asignado, para, de oficio o a instancia de parte, poner inmediata solución a las situaciones anómalas que se presenten en el desarrollo del proceso respectivo, que sean atentatorias de los principios a los cuales se debe ceñir todo proceso electoral federal, y que requieran de una resolución pronta y eficaz, suficiente para poner fin a los efectos perniciosos que puedan causar sobre el proceso mismo.”

De ahí que, por todo lo anteriormente expresado, haya sido válido utilizar para el presente caso, el procedimiento especializado análogo al contenido dentro del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a que se refirió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia dictada al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, de fecha cinco de abril de dos mil seis, pues como ha quedado expresado en la parte inicial del presente punto considerativo, los hechos a dilucidar se encuentran relacionados con la probable violación a normas de orden público cuyo bien jurídico tutelado responde a la preservación de la equidad entre los partidos y coaliciones que participan en la contienda electoral.

De esta guisa, conviene exponer el marco normativo que regula las actividades que los partidos y coaliciones pretendan desplegar en el extranjero, el cual se contiene dentro de los artículos 182, 296, 297 y 300 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 1, párrafo 1; 2, párrafos 1 y 4; 3, párrafos 1, inciso b), 2 y 3; 5; 6, párrafo 1, y 7 de los “Lineamientos Generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con relación a los artículos 296 y 297”, aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su sesión extraordinaria celebrada el 21 de septiembre de 2005 y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2005, mismos que a la letra disponen:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 182

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

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Artículo 296

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 182 de este Código.

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Artículo 297

1. La violación a lo establecido en el artículo anterior podrá ser denunciada, mediante queja presentada por escrito, debidamente fundada y motivada, aportando los medios de prueba, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

2. Para el desahogo de las quejas señaladas en el párrafo anterior, serán aplicables en lo conducente, las disposiciones del Título Quinto, del Libro Quinto y los artículos 49-A y 49-B de éste Código.

3. Si de la investigación se concluye la existencia de la falta, las sanciones que se impondrán al partido político responsable serán las establecidas en el Artículo 269 de éste Código, según la gravedad de la falta.

Artículo 300

1. El Consejo General proveerá lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro.

2. Son aplicables, en todo lo que no contravenga las normas del presente Libro, las demás disposiciones conducentes de este Código, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las demás leyes aplicables.”

Lineamientos Generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con relación a los artículos 296 y 297

“Artículo 1

1. Durante el proceso electoral federal, en los plazos establecidos en el artículo 174, párrafos 1, 3 y 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos no podrán erogar recursos provenientes del financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

(...)

Artículo 2

1. En ningún tiempo, los partidos políticos nacionales o sus candidatos podrán realizar actividades tendientes a la obtención del voto, actos de campaña electoral o difusión de propaganda electoral en el extranjero.

(...)

- 4 *En el extranjero los partidos políticos son garantes de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, siempre que dichos institutos políticos acepten o toleren la realización de tales actos y éstos incidan en el cumplimiento de sus funciones u obligaciones, así como en la consecución de sus fines.*

Artículo 3

1. Conforme a lo establecido por el artículo 297 del código de la materia, los partidos políticos pueden presentar quejas o denuncias derivadas de la violación a lo establecido en el artículo 296 del propio código de la materia, en dos modalidades:

a. Quejas respecto de faltas relacionadas con el párrafo 2 del artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que competen a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partido y Agrupaciones Políticas .

b. Quejas respecto de faltas al párrafo 1 del artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que competen a la Junta General Ejecutiva.

*2. **Las quejas o denuncias que promuevan los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General** bajo las modalidades señaladas en el párrafo anterior, por violación a lo dispuesto en el artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán presentarse por escrito ante la Secretaría Ejecutiva, cumpliendo con los siguientes requisitos:*

a. Narración expresa y clara de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos en que se basa la queja o denuncia;

b. Ofrecer y aportar, invariablemente, los medios de prueba para acreditar los hechos en que se basa la queja o denuncia; y

c. Estar debidamente fundadas y motivadas, entendiéndose por ello, la mención de los preceptos legales que se consideran violados, y los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren, a su juicio, la conculcación a dichas normas.

Artículo 5

1. Para el trámite, substanciación y resolución de las quejas a que se refieren los artículos 3 y 4 del presente ordenamiento, se aplicarán en lo conducente, además de las disposiciones del Titulo Quinto del Libro Quinto y los artículos 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo dispuesto en los siguientes ordenamientos.

I. Tratándose de quejas que versen sobre las faltas administrativas cometidas por los partidos políticos respecto a irregularidades al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

a) El Reglamento del Consejo General para la tramitación del procedimiento para el conocimiento de las faltas y la aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto, del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y,

b) Los Lineamientos para el conocimiento la substanciación de las faltas administrativas, establecidas en el Título Quinto, del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Tratándose de quejas que versen sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos:

a) El Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

III. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Artículo 6

1. *Durante el proceso electoral federal, los partidos políticos, conforme a lo señalado por el artículo 2 de los presentes Lineamientos Generales, no podrán contratar, en México o en el extranjero, por sí o por interpósita persona, mensajes o propaganda electoral para ser transmitidos o publicados por medio alguno en el extranjero, cualquiera que sea su contenido, duración o formato.*

(...)”

Del contenido de los artículos transcritos, se obtiene lo siguiente:

- A) La prohibición tanto para los partidos políticos como para sus candidatos, de realizar en el extranjero en cualquier tiempo, actos y propaganda electoral o cualquiera actividad que forme parte de su campaña electoral;
- B) La prohibición a los partidos políticos para que durante el proceso electoral, utilicen recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero;
- C) La obligación de los partidos políticos y sus militantes de conducir sus actividades dentro de los cauces legales;
- D) La obligación de los partidos políticos de responder como responsables de la conducta de sus dirigentes, militantes y simpatizantes, cuando las mismas incidan en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines;
- E) La normatividad aplicable para el desahogo de las quejas que se presenten con motivo de las violaciones a las prohibiciones referidas en los dos incisos precedentes, a saber:
 - El Título Quinto del Libro Quinto y el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

- Los Lineamientos Generales para la Aplicación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con relación a los artículos 296 y 297;
 - El Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

 - El 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;
 - Los Lineamientos para el conocimiento y la substanciación de las faltas administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y
 - La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (de manera supletoria).
- F) Los requisitos de procedencia que deberán reunir las quejas que se interpongan ante el Instituto Federal Electoral, por presuntas violaciones a las prohibiciones mencionadas en los incisos precedentes, a saber:
- Que la queja sea presentada por escrito ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
 - Que la queja se encuentre debidamente fundada y motivada;
 - Que el quejoso aporte los medios de prueba, y
 - Que la queja sea presentada por los representantes de los Partidos Políticos ante el Consejo General.

Lo anterior, especialmente lo establecido en el inciso A) que antecede, resulta relevante para nuestro estudio, en virtud de que como ha quedado precisado las normas que regulan la prohibición tanto para los partidos políticos como para sus

candidatos, de realizar en el extranjero en cualquier tiempo, actos y propaganda electoral o cualquiera actividad que forme parte de su campaña electoral, tienen como finalidad salvaguardar el bien jurídico de la equidad en la contienda electoral.

10.- Que una vez sentadas las anteriores consideraciones, corresponde a esta autoridad realizar el análisis de fondo del presente asunto, para determinar si los actos denunciados por la Coalición "Alianza por México" atribuidos al Partido Acción Nacional, constituyen campaña electoral en el extranjero, violando lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso a) y 296, párrafo 1 del código federal electoral, afectando el normal desarrollo del proceso electoral, o bien trastocan de manera relevante los derechos políticos de la coalición denunciante y, por tanto, concediendo a esta autoridad la posibilidad de desplegar sus facultades de reorientar o reencauzar las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de las atribuciones correctivas e inhibitorias reconocidas por el orden jurídico electoral.

En el asunto que nos ocupa, los hechos denunciados se hacen consistir primordialmente, en la difusión de dos imágenes que aparecieron respectivamente, como parte de las transmisiones televisivas del partido de fut bol realizado entre las selecciones nacionales de México e Irán, celebrado en Alemania el día once de junio del presente año, emitidas por las televisoras denominadas Televisa y Tv Azteca, en las que se aprecia lo siguiente:

- A)** Dentro de la transmisión televisiva de la empresa Tv Azteca, posterior a la tercera anotación de la selección de fut bol de México, dentro de la toma realizada a los espectadores que festejan la anotación, se observa por un lapso de 2 a 3 segundos, a una persona que festeja agitando una bandera nacional sobre la cual se lee la leyenda "**FELIPE CALDERÓN: PASIÓN POR MÉXICO**".
- B)** Dentro de la transmisión televisiva de la empresa Televisa, al final del partido de fut bol, dentro de la toma de los asistentes al mencionado evento deportivo, se observa, en la parte superior izquierda de las tribunas, a unas personas que ostentan una pancarta en la que se muestra lo que parece una fotografía del C. Felipe Calderón Hinojosa, así como el emblema y frases alusivas al Partido Acción Nacional.

Bajo esta premisa, debemos precisar que la autoridad de conocimiento tiene por acreditada la existencia de los hechos denunciados, particularmente, los relativos a la difusión televisiva de las imágenes de algunas personas que acudieron al

estadio de fut bol en el que se desarrolló del evento deportivo (partido de fut bol entre las selecciones nacionales de México e Irán) el día once de junio del presente año en Alemania, ostentando elementos alusivos al C. Felipe Calderón Hinojosa, candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, toda vez que los elementos probatorios que obran en poder de esta autoridad, apreciados de manera conjunta, tales como la nota periodística intitulada “HACEN CAMPAÑA A FAVOR DE CALDERÓN DESDE ALEMANIA”, de fecha once de junio de dos mil seis, correspondiente al periódico “El Universal” aportada por el denunciante; los videos de las televisoras (Televisa y Tv Azteca) que difundieron el encuentro deportivo, en los que se contienen la imágenes denunciadas; y las manifestaciones vertidas por las partes dentro de sus respectivos escritos de denuncia, contestación a la misma y alegatos esgrimidos, de los que no se desprende que tal circunstancia haya sido materia de controversia entre las partes, permiten colegir de modo indubitable la realización de los mismos.

En este orden de ideas, debe decirse que esta autoridad estima que el procedimiento que nos ocupa debe considerarse **infundado**, en virtud de las consideraciones que se exponen a continuación:

En primer término, debe puntualizarse que la instauración de un procedimiento especializado análogo al previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el que hora nos ocupa, debe tener como finalidad poner inmediata solución a las situaciones anómalas que se presenten en el desarrollo del proceso electoral, que sean atentatorias de los principios a los cuales se debe ceñir todo proceso de esa índole, y que requieran de una resolución pronta y eficaz, suficiente para poner fin a los efectos perniciosos que puedan causar sobre el proceso mismo.

Así las cosas, también debe quedar claro, que las violaciones a lo dispuesto en el artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, verificadas en el marco del desarrollo del proceso electoral federal, podrían constituir materia de conocimiento para esta autoridad, a través de la instauración de un procedimiento especializado como el que se desahoga en la especie, cuando de los hechos denunciados y de los elementos de convicción aportados, se pueda derivar alguna situación que trastoque de manera relevante el normal desarrollo del proceso electoral respectivo o pueda producir una vulneración relevante a los principios que deben regir en la contienda electoral o a los bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral.

Con base en lo anterior, esta autoridad estima que la probable violación a los dispositivos invocados por el denunciante dentro del actual procedimiento son susceptibles de constituir materia de conocimiento por parte de esta autoridad dentro del mismo. No obstante, de la apreciación de los hechos en lo que se pretende hacer consistir las consabidas violaciones, se obtiene que éstos, de acuerdo a las circunstancias en que se verificaron (sujetos que intervinieron en su realización, tiempo y modo), no son pasibles de ser inhibidos o corregidos a través de dicho procedimiento, aun cuando su existencia devino incuestionable.

Conviene señalar, que la conclusión enunciada en el párrafo precedente no prejuzga respecto de la vulneración o no el bien jurídico tutelado por las normas presuntamente violadas ni, en su caso, respecto al grado de afectación del mismo.

La conclusión enunciada con anterioridad encuentra su explicación en las siguientes consideraciones:

En cuanto a los sujetos que intervinieron en la consumación de los hechos, debe decirse que, aun cuando en las imágenes denunciadas se observa a algunas personas con elementos alusivos al candidato del partido denunciado, esta autoridad no cuenta con elemento alguno que le permita tener por acreditada la responsabilidad de dicho instituto político en la comisión de los mismos, al menos dentro de este procedimiento, de modo directo por la acreditación de algún vínculo claro entre el Partido Acción Nacional y las personas que ostentaron los elementos en cuestión ni de manera indirecta, por virtud del incumplimiento a su deber de garante de la conducta de sus dirigentes, militantes o simpatizantes (culpa in vigilando), ya que, por cuanto se refiere a este último aspecto, tampoco obran actualmente en poder de esta autoridad, elementos que permitan acreditar que el partido denunciado se encontró en aptitud de prevenir o inhibir la realización de los hechos denunciados.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que el contexto en el que se presentan los hechos en los que se basa la denuncia, por el modo en el que fueron difundidos por parte de las televisoras de referencia, parecen obedecer a circunstancias de índole incidental, es decir, como producto de un acto fortuito acontecido durante la transmisión televisiva del evento deportivo en comento, en el que por algunos segundos se logró captar la imagen de algunas personas que ostentaban elementos alusivos al candidato a la presidencia del Partido Acción Nacional, sin que, aparentemente, dicha circunstancia formara parte de una acción planificada, ya que, de acuerdo a las reglas de la experiencia, el tipo de tomas en el que se encuentran insertas las imágenes denunciadas, se realizan con la finalidad de

transmitir en los receptores televidentes el entorno en el que se desarrolla el acontecimiento deportivo y no con el propósito de difundir otro tipo de mensajes.

En adición a lo expresado, conviene puntualizar que el tiempo por el cual pudieron ser observadas las imágenes de que se duele el partido denunciante tuvo una duración de apenas dos o tres segundos por cada imagen, lo que dentro de una transmisión de aproximadamente dos horas resulta poco significativo.

Sobre este particular, conviene 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 identificada con el número de expediente SUP-RAP-009/2004, conforme al cual se puede definir los parámetros que debe requisitar una propaganda electoral a fin de que encuadre dentro del marco legal y constitucional, mismo que a letra establece:

“Varios son los criterios a que ha de acudirse para llevar a cabo esa ponderación, de entre los que destacan:

(...)

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

Como podemos apreciar, del criterio sostenido por la autoridad jurisdiccional electoral, se desprende que no se puede calificar bajo los mismos parámetros a los actos propagandísticos que se pueden presentar en forma espontánea, improvisada o incidental, en comparación de aquellos que son producto de una planificación previa y metódica cuya finalidad se encamina directamente a la difusión de propaganda electoral.

En el caso que nos ocupa, la autoridad de conocimiento advierte que de los elementos de convicción que obran actualmente en su poder no puede arribarse a la conclusión de que los hechos denunciados forman parte de una acción planificada, toda vez que las tomas en las que aparecen los elementos alusivos al candidato del partido denunciado, se realizaron con el fin de mostrar a los televidentes el festejo de los asistentes al evento deportivo.

Así tenemos que, los argumentos esgrimidos por la Coalición denunciante en el sentido de que el Partido Acción Nacional desarrolla una estrategia electoral llevada a cabo a través de la eventual aparición de simpatizantes de dicho instituto político en diversas justas o eventos deportivos en el extranjero, carece de sustento en un hecho real y objetivo, pues del estudio de los hechos denunciados se advierte no se cuenta con un elemento que permita acreditar la participación del partido denunciado en los mismos, además de que se presentaron como cuestión incidental y se agotaron en el periodo de su exhibición, máxime que dicha coalición no aportó algún otro elemento que demuestre que dicho partido realiza actos proselitistas en otros eventos deportivos celebrados en el extranjero, o bien, en cualquier otro evento de distinta naturaleza llevado a cabo fuera del territorio nacional.

En virtud de lo razonado hasta este punto, es posible concluir que el presente procedimiento especializado debe declararse **infundado**, ya que con los elementos que obran en autos no se acredita que el Partido Acción Nacional haya llevado a cabo conductas que deban ser inhibidas o corregidas por afectar de manera relevante los derechos de los demás partidos políticos o coaliciones, o el normal desarrollo del proceso electoral federal.

11.- 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, y en ejercicio de la atribución conferida

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

D I C T A M E N

PRIMERO.- Se propone declarar **infundada** la denuncia presentada por la Coalición “Alianza por México” en contra del Partido Acción Nacional, en términos de lo señalado en el considerando 10 del presente dictamen.

SEGUNDO.- Remítase el presente dictamen a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para los efectos de su competencia.

El presente dictamen fue aprobado en sesión extraordinaria de la Junta General Ejecutiva celebrada el 25 de junio de 2006, 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. Eduardo Guerrero Gutiérrez, 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**