

**JGE141/2003**

**DICTAMEN RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Distrito Federal, a 29 de julio de dos mil tres.

**VISTO** para resolver el expediente número JGE/QPAN/JL/MICH/174/2003, integrado con motivo de la queja presentada por el Partido Acción Nacional, en contra del Partido de la Revolución Democrática, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

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

I. Con fecha veintisiete de mayo de dos mil tres, se recibió en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral el oficio 239/2003 de la misma fecha, suscrito por el Lic. Juan José Ruiz Nápoles, Secretario del Consejo Local en el estado de Michoacán, mediante el cual remite el escrito de queja de fecha veintiséis del mismo mes y año, suscrito por el C. Everardo Rojas Soriano, Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante dicho Consejo, en el que expresa:

“(…)

#### **HECHOS:**

**PRIMERO.** *Que ACCION (sic) NACIONAL se ha manifestado a favor de la libre, respetuosa y responsable expresión y opinión de quienes forman parte de otra organización o Partido Político e incluso de quienes no piensan o comparten los ideales de PAN.*

**SEGUNDO** Que es el caso que el C. SAUL (sic) RODRIGUEZ (sic) CONTRERAS, en su carácter de Presidente del Comité Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, ha realizado de manera periódica afirmaciones que atentan contra la vida política y la democracia, las instituciones y las personas. Tal es el caso del motivo de la presente, que en un evento de aniversario del (sic) la fundación del Partido en cuestión, mismo que fue realizado el día 4 de mayo del presente año, ante la asistencia de los militantes, simpatizantes, medios de comunicación, candidatos, funcionarios de extracción perredista y público en general, el SEÑOR SAUL (sic) RODRIGUEZ CONTRERAS en su carácter de PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO MUNICIPAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRATICA, “ASEGURÓ QUE EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y EL PARTIDO ACCION (sic) NACIONAL HAN AGREDIDO A LOS MEXICANOS, EL PRIMERO CON LA MATANZA DEL 68 ACTUAL AGUAS BLANCAS DEL ESTADO DE GUERRERO, Y ACUSÓ AL **SEGUNDO POR QUE VICENTE FOX QUEZADA** (sic), **CON AMIGOS COMO LINO CORRODI ADAPTARON DOLARES DEL EXTRANJERO DINERO DEL NARCOTRÁFICO** (sic) **PARA IMPULSAR LA CAMPAÑA DE FOX ASEGURÓ QUE LOS** (sic) **GRACIAS A ELLO ES PRESIDENTE DE LA REPUBLICA** (sic).....”

## **DERECHO**

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 8º. Constitucional, 2, 38, incisos a) b), p) del Código Federal de Procedimientos Electorales, 401, fracción III, y demás relativos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal vigente:

**Esta situación se encuentra claramente encuadrada dentro del ámbito de las Responsabilidades y OBLIGACIONES de los PARTIDOS POLITICOS (sic) enumeradas en el artículo 38 párrafo 1 incisos a) y a) (sic) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice:**

**“ARTICULO 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;.....”**

**A USTED C. CONSEJERO PRESIDENTE PIDO:**

**UNO. Tenerme por presentada la presente QUEJA en contra del PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, en los términos expuestos en el cuerpo de la misma.**

**DOS. Dar tramite ante la autoridad que corresponda.**

**TRES. Se realicen las investigaciones correspondientes y llegado el momento procesal se sancione con forme a la Ley.**

**CUATRO. Por anexada la documentación correspondiente.”**

Anexando la siguiente documentación:

- a) Un recorte periodístico, relativo a declaraciones hechas por el C. Saúl Rodríguez Contreras.

**II.** Por acuerdo de fecha treinta de mayo de dos mil tres, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito señalado en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QPAN/JL/MICH/174/2003 y emplazar al Partido de la Revolución Democrática.

**III.** Mediante oficio SJGE/137/2003 de fecha treinta de mayo de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, incisos a) y s); 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 269, 270, párrafo 2 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13 y 14 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y numerales 1, 4, 8 y 10 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emplazó al Partido de la Revolución Democrática para que dentro del plazo de cinco días contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara pruebas en relación a los hechos imputados a su representada.

**IV.** El once de junio de dos mil tres, el C. Pablo Gómez Álvarez en su carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del plazo legal dio contestación en tiempo y forma a la queja interpuesta en su contra, manifestando entre otros aspectos que:

“(…)

#### *CAPÍTULO DE IMPROCEDENCIA*

##### **PRIMERA.**

*El numeral 10 numeral 1 inciso a) fracciones V y VI, del Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece para los procedimientos como el que ahora nos ocupa:*

**“Artículo 10.**

*La queja o denuncia [...]*

a) *La queja o denuncia presentada **por escrito**, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos **deberá** cumplir los siguientes requisitos:*

*[...]*

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

*VI. Ofrecer o aportar las pruebas o indicios con que se cuente.*

*[...]*

*Los quejosos en el procedimiento al que se comparece, en los hechos que describe, no dan cabal cumplimiento a las fracciones respectivas del precepto legal antes citado, en virtud de que únicamente se avocan a realizar una serie de apreciaciones subjetivas, que no encuentran sustento en las pruebas que al efecto ofrece en el presente asunto, no acreditando en consecuencia, ni siquiera de manera presuntiva una violación en sus derechos que dice representar, lo que se traduce en una falta de acción y de derecho para comparecer a la presente instancia, por no existir la supuesta irregularidad en materia de propaganda electoral, de que se quejan los comparecientes.*

**SEGUNDA**

*De igual manera, se actualiza la causa de desechamiento prevista por el artículo 15 inciso e) del ya citado Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala textualmente:*

**“Artículo 15**

*La queja o denuncia será desechada cuando:*

*[...]*

***e) Resulta frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.***

*[...]”*

*Como puede apreciarse, el reglamento en la materia dispone expresamente como una causa de desechamiento de la queja, el que resulten frívolas al ser realizada en base a los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.*

*En el caso que nos ocupa, el quejoso presenta una queja por escrito, limitándose a realizar una serie de imputaciones sin ningún sustento probatorio, real o que administrado con otros cree convicción sobre su dicho, motivo por el cual su queja debe ser desechada conforme a lo dispuesto no concedido de que aporte pruebas estas son inaplicables a las pretensiones que desea hacer valer en virtud de que existen elementos confusas, consistentes en notas periodísticas que no relaciona con otras pruebas, con los que pretende hacer valer supuestas irregularidades que no existen.*

*Aunado a lo anterior, en diversos criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el máximo órgano jurisdiccional en la materia, ha sostenido la importancia que implica que, en una queja, antes de todo, se reúnan los requisitos mínimos para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, de tal suerte que esta autoridad debe analizar los hechos de denuncia con el fin de constatar que sean razonablemente verosímiles y susceptibles de constituir una irregularidad sancionada por la ley, lo que implica, en opinión del tribunal, que necesariamente en las quejas se anexen pruebas con características de idoneidad y eficacia probatoria, para contar, cuando menos con indicios suficientes que*

*permitan presumir la realización de la (sic) conductas denunciadas. Dentro de la resolución del Recurso de Apelación identificado con el de expediente SUP-RAP-047/2000, el mencionado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señaló lo siguiente:*

*[...] si se llegase a presentar una denuncia de hechos inverosímiles, o siendo ciertos carecen de sanción legal, no se justificaría el inicio de un procedimiento como tampoco cuando los hechos, materia de la queja, carecen de elementos probatorios alguno, o bien los acompañados carecen de valor indiciario, que los respalde, de darse estas circunstancias, la denuncia caería en la frivolidad, pues la eficacia jurídica de pedir del denunciante se (sic) limitada por la subjetividad que revisten los argumentos asentados en el escrito que las contenga.”*

*Ahora bien, aún cuando se reconoce la facultad de investigación que este órgano electoral tiene, para verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en la queja, cabe señalar que (a decir del propio tribunal) esta atribución tiene como condición que existan elementos aún de carácter indiciario que permitan arribar a que existe la factibilidad jurídica de llegar a la comprobación de los mismos, pero como puede observarse del escrito de queja en estudio, es imposible ejercitar la facultad de investigación puesto que no se cuenta con un solo elemento probatorio –aún de carácter indiciario- que conduzca a tal fin de tal suerte que las manifestaciones hechas valer por le promovente devienen de suyas, en simples manifestaciones personales genéricas, abstractas y sin sustento jurídico para siquiera iniciar un procedimiento sancionatorio mucho menos para pensar en la posibilidad de una sanción al partido que represento.*

### **EXCEPCIONES**

***La de Falta de Acción y de Derecho.-*** *Se hace valer la excepción de faltas de acción y de derecho, pues ningún agravio o perjuicio le causan los hechos narrados por el propio quejoso.*

*Por tanto, debe desecharse de plano la queja que se contesta.*

*Sin embargo, si la Junta General y en su momento el Consejo General del Instituto Federal Electoral decidieran entrar al estudio de fondo del asunto, procedo Ad Cautelam; en forma cautelar a dar:*

**CONTESTACIÓN A LOS HECHOS, AL DERECHO Y OBJECCIÓN A  
LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

*Que al efecto se niegan todos y cada uno de los hechos descritos por el quejoso y se objetan las pruebas en cuanto a su alcance y valor probatorio.*

*1.- Que respecto al **PRIMER** hecho debe señalarse que el actor hace todo lo contrario a lo que declara en dicho numeral, pues se dice “**PRIMERO**. Que **ACCIÓN NACIONAL** se ha manifestado a favor de la libre y respetuosa y responsable expresión y opinión de quines (sic) forman parte de otra organización o Partido Político e incluso de quienes no piensan o comparten los ideales del PAN”, pues al efecto en el supuesto **no concedido** de que los hechos descritos por el quejoso fueran ciertos, este (sic) se encontraría pidiendo se limitara lo establecido por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a continuación se reproduce:*

*“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*TÍTULO PRIMERO.*

*CAPÍTULO I. De las garantías individuales.*

*Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*

*Al efecto dicho derecho no puede tener limitación más que en un acto que viole el orden publico (sic) de manera palpable o se genere un delito, que no es el caso que nos ocupa al respecto sirve de*



*apoyo la siguiente tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:*

*“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. La manifestación de las ideas y la libertad de exponerlas, haciendo propaganda para que lleguen a ser estimadas por la comunidad, no tiene otra restricción constitucional que los ataques a la moral o la provocación a la comisión de un delito, así como la perturbación del orden público, por lo que aquellas manifestaciones que tiendan a hacer prosélitos para **determinada bandería política o ideológica**, no pueden constituir, entre tanto no alteren realmente el orden público, delito alguno, **y reprimirlos constituye una violación a las garantías individuales**. Amparo directo 4709/31. Camps Trujillo Federico y coagraviados. 10 de mayo de 1993. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*De la lectura de esta tesis se desprende que existe un derecho que se hace consistir en la libre expresión de las ideas por parte de los particulares, situación que se ve vulnerada en el supuesto no concedido de que el quejoso acreditara su dicho.*

*2.- Respecto al hecho clasificado como **SEGUNDO**, debe decirse que el quejoso no acredita su dicho al afirmar que en el municipio de Zitácuaro en el Estado de Michoacán, el presidente del Partido de la Revolución Democrática en dicho municipio señaló:*

***“Y ACUSÓ EL SEGUNDO POR QUE (sic) VICENTE FOX QUEZADA, CON AMIGOS COMO LINO CORREDI ADAPTARON DOLARES DEL EXTRANJERO DIENRO (sic) DEL NARCOTRÁFICO PARA IMPULSAR LA CAMPAÑA DE FOX ASEGURÓ QUE LOS (sic) GRACIAS A ELLOS ES PRESIDENTE DE LA REPUBLICA (sic).....”***

*Al efecto el quejoso no aporta ningún elemento de convicción como es un testimonio en el que se manifieste que le constan los hechos que denuncia o en su defecto un testimonio notarial de un tercero, que acredite su dicho y/o en su defecto una prueba que genere convicción y acredite lo que pretende hacer valer, sino que simplemente se dedica a citar en forma incluso confusa por la gran*

*cantidad de faltas de ortografía una nota periodística que el quejoso pretende utilizar como prueba. Y que no se encuentra **vinculada con ningún otro elemento de convicción que permita arribar** a la configuración de una prueba que acredite su dicho, sirve de apoyo a lo anteriormente expresado la siguiente jurisprudencia de ésta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:*

**NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA.** Los medios probatorios que se hacen consistir en notas periodísticas, sólo pueden arrojar indicios sobre los hechos a que se refieren, pero para calificar si se trata de indicios simples o de indicios de mayor grado convictivo, el juzgador debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto. Así, si se aportaron varias notas, provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial, y si además no obra constancia de que el afectado con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, y en el juicio donde se presenten se concreta a manifestar que esos medios informativos carecen de valor probatorio, pero omite pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos consignados en ellos, al sopesar todas esas circunstancias con la aplicación de las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, en términos del artículo 16, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o de la ley que sea aplicable, esto permite otorgar mayor calidad indiciaria a los citados medios de prueba, y por tanto, a que los elementos faltantes para alcanzar la fuerza probatoria plena sean menores que en los casos en que no medien tales circunstancias.

*Sala Superior. S3EL 029/2001. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-170/2001. Partido Revolucionario Institucional. 6 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado. Suplemento No. 5, de la Revista Justicia Electoral, pp. 98-99*

*Al efecto de la simple lectura de la jurisprudencia antes citada se desprende que para genera (sic) un grado convictito (sic) eficaz, respecto a la presentación de notas periodísticas es necesario que las afirmaciones por las que se señala la irregularidad, en este caso, que se pretende hacer valer, tiene que estar combinadas con varias notas periodísticas provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes a la sustancial y que*

*además no se presente un matiz distinto en una de éstas, lo anterior con el objeto de acreditar plenamente una irregularidad. Requisitos que al efecto el quejoso no cumple, pues:*

*a) No ofrece otro elemento que genere convicción respecto a la supuesta prueba que presenta. Sin señalar **circunstancias de modo tiempo y lugar que establezcan la veracidad de su dicho.***

*b) No señala específicamente en que (sic) consiste la violación y como se traduce esto en agravio de su partido político.*

*c) No relaciona otros elementos de convicción que acrediten su dicho u (sic) en que (sic) forma según lo establece él mismo se da una violación al artículo 38 del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales y cual (sic) de todos los supuestos que este artículo señala le es violado y cual (sic) es el elemento objetivo de dicha violación.*

*Ahora bien debe señalarse que las afirmaciones del quejoso se pretenden imputar aun (sic) miembro del partido que represento sin ningún sustento probatorio o legal que las acredite por lo que al efecto el presidente del Comité Ejecutivo Municipal del partido de la Revolución Democrática en Zitácuaro (sic), hizo o realizo (sic) una serie de declaraciones, que como ya se ha señalado en múltiples ocasiones el quejoso no acredita se hayan realizado, ahora bien en el supuesto no concedido de que dichas declaraciones se hubieren realizado, debería estarse a la manifestado en el punto 1 de esta contestación a emplazamiento, en el sentido de que se estaría vulnerando la garantía consagrada en el artículo 6 de la Constitución General de la republica (sic).*

*Por lo anteriormente expuesto y fundado a los Integrantes de la Junta General Ejecutiva y en su momento del Consejo General del Instituto Federal Electoral atentamente solicito:*

**PRIMERO.-** *Tener en los términos del presente ocurso, dando contestación al emplazamiento realizado a mi representado con*

*fecha seis de junio del presente año, en el procedimiento administrativo con número de expediente identificado al rubro.*

**SEGUNDO.-** *Se me tenga por reconocida la personalidad con que me ostento.*

**TERCERO.-** *Tener por desahogado el requerimiento que fue hecho al partido que represento, en términos del presente escrito.*

**CUARTO.-** *En su oportunidad y previos los trámites de ley, dictar resolución declarando improcedente, en su caso, infundado el escrito de queja.”*

V. Por acuerdo de fecha veinticinco de junio de dos mil tres, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral ordenó dar vista al Partido Acción Nacional y al Partido de la Revolución Democrática para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, en términos de lo dispuesto en el artículo 42, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. El día veintiséis de junio de dos mil tres, a través de los oficios SJGE-258/2003 y SJGE-259/2003, ambos de fecha veinticinco de junio de dos mil tres, suscritos por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85; 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87; 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26 y 27 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los artículos 1, 2, 3, 42, párrafo 1 y 53 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y numerales 1, 4 y 10 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se notificó al Partido Acción Nacional y al Partido de la Revolución Democrática respectivamente, el acuerdo de

fecha veinticinco de junio de dos mil tres, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

**VII.** Por escrito presentado ante la Secretaría Ejecutiva de este Instituto el día uno de julio de dos mil tres, el C. Rogelio Carbajal Tejada representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General, dio contestación a la vista que se le mandó dar mediante proveído de fecha veinticinco de junio de dos mil tres y alegó lo que a su derecho convino.

**VIII.** Mediante proveído de fecha veintiuno de julio de dos mil tres, el Secretario de la Junta General Ejecutiva declaró cerrada la instrucción, atento a lo que dispone el artículo 42, párrafo 2 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**IX.** En virtud de que se ha desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en el artículo 270, párrafos 1, 2, 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el dispositivo 271 del propio ordenamiento legal; 42 y 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a formular el dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

## **CONSIDERANDOS**

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

Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la consideración del órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente.

**2.-** Que el artículo 85, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la integración de la Junta General Ejecutiva; y que el 86, párrafo 1, incisos d) y l), de dicho Código Electoral, consigna como facultad de este órgano colegiado, supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas, así como integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y en su caso los de imposición de sanciones en los términos que establezca el citado ordenamiento legal.

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

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

**5.-** Que el diverso 82, párrafo 1, incisos h) y w) del Código de la materia consigna como atribución del Consejo General, vigilar que las actividades de los partidos 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 atento a lo que dispone el artículo 3, párrafo 1, del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del presente

Dictamen, resulta aplicable, en lo conducente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**7.-** Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las causales de improcedencia, que produzcan el desechamiento o sobreseimiento, deben ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el sobreseimiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento de fondo sobre la controversia planteada.

Al respecto, tenemos que el partido denunciado plantea el desechamiento de la queja interpuesta en su contra por lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, fracciones V y VI, así como por la causal prevista en el artículo 15, párrafo 1, inciso e) del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El mencionado artículo 10 del reglamento de la materia señala, en las fracciones V y VI, lo siguiente:

***“Artículo 10***

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

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

*...*

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

*VI. Ofrecer o aportar la pruebas o indicios con que se cuente*

*...”*

Al respecto, es de advertirse que la hipótesis prevista en la fracción V, del párrafo 1, del citado artículo 10, no produce por sí misma el desechamiento de una queja o denuncia, ya que en caso de que la narración de los hechos en que se basa la queja no sean claros, el Secretario puede prevenir al quejoso, para que en un término de tres días, aclare su escrito de denuncia tal y como lo señala el artículo 12 del reglamento de la materia:

**“Artículo 12**

*1. El Secretario podrá prevenir al quejoso para que aclare la queja o denuncia presentada, señalando las omisiones de ésta en aquellos casos en que no se cumpla con lo dispuesto por el párrafo 1, inciso a), fracciones IV o V del artículo 10 del presente Reglamento, con el apercibimiento de que si no cumple en el término de 3 días contados a partir de la notificación del requerimiento respectivo, la queja o denuncia será desechada.*

No obstante lo anterior, en el acuerdo de fecha treinta de mayo de dos mil tres, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito del quejoso, por considerar que los hechos que argumenta pueden ser constitutivos de violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que resulta inatendible esta causal de improcedencia que alega el Partido de la Revolución Democrática.

También es inatendible que se deseche la presente queja administrativa por carecer de elementos probatorios o indicios como lo afirma el Partido de la Revolución Democrática, toda vez que se aporta como prueba un recorte periodístico relativo a declaraciones hechas por el C. Saúl Rodríguez Contreras, el cual será estudiado en su oportunidad, a efecto de determinar si se acreditan o no las irregularidades denunciadas.

Además de lo anterior, se debe tomar en cuenta que la prueba ofrecida es un indicio, ya que de su estudio se permitirá conocer o inferir la vinculación del Partido de la Revolución Democrática con las conductas denunciadas en su contra.

Por su parte, el artículo 15, párrafo 1, inciso e) señala que la queja o denuncia debe ser desechada por notoria improcedencia cuando resulte frívola, a saber:



**“Artículo 15**

*1. La queja o denuncia será desechada de plano, por notoria improcedencia cuando:*

...

*e) Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.*

...”

Abundando sobre el particular se toma en consideración que el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, en su definición de frívolo señala que:

**“Frívolo.-** (del lat. *Frivulus*) adj. Ligero, veleidoso, insustancial. **Il 2.** Dícese de los espectáculos ligeros y sensuales, de sus textos, canciones y bailes, y de las personas, especialmente de las mujeres, que los interpretan. **Il 3.** Dícese de las publicaciones que tratan temas ligeros, con predominio de lo sensual.”

Con relación a lo anterior, debe decirse que la queja presentada por el Partido Acción Nacional no puede estimarse carente de materia o insustancial, ya que plantea determinada conducta y hechos que se le atribuyen al Partido de la Revolución Democrática, que de acreditarse implicarían violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en ese supuesto, esta autoridad electoral procedería a imponer la sanción o sanciones que correspondan, lo que también serviría para persuadir a los partidos políticos para que eviten realizar ese tipo de conductas.

En ese entendido se llega a la conclusión de que la queja presentada no puede catalogarse como inconsistente o insustancial, por lo que resulta inatendible dicha causal de desechamiento invocada por el partido denunciado.

Por lo que hace a la falta de acción y de derecho argumentadas por el partido denunciado como excepción en su escrito de contestación de queja, es pertinente hacer mención a las definiciones doctrinarias que existen respecto de tales conceptos, con el fin de aclarar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas.

De conformidad con la Biblioteca de Clásicos del Derecho, Volumen 2, Derecho Procesal Civil, de Piero Calamandrei, la acción como condición para el ejercicio de la jurisdicción del Estado aparece como la petición que el ciudadano hace al Estado de un servicio que favorece a su interés individual; bajo otro perfil, la acción se manifiesta a su vez como un servicio que el ciudadano presta al Estado, en cuanto al pedirle justicia, le proporciona la ocasión de intervenir en defensa del derecho objetivo.

En nuestro ordenamiento jurídico, la regla fundamental es que no se tiene jurisdicción sin acción, es decir, que la justicia no se mueve si no hay quien la solicite.

Debido a este carácter que se podría llamar de necesaria indiferencia inicial, *ne procedat iudex ex officio*, y que en fuerza del cual la jurisdicción aparece siempre como función provocada por un sujeto agente, la misma se distingue de otras funciones del Estado, la legislación y la administración, que se ejercita normalmente de oficio. De modo que la acción se presenta como una condición indispensable para el ejercicio de la jurisdicción.

La acción es, empíricamente, no sólo la facultad de dar el primer impulso a la actividad del juez, que de otra forma permanecería inerte, sino que es, además, el poder de preparar por el juez de la materia el programa de su providencia. No se trata solamente de un impulso para poner en movimiento, se trata de una constante colaboración, mediante la cual, durante todo el curso del proceso, el actor continúa señalando la ruta, a la cual el juzgador se debe atener.

El juez y en este caso esta autoridad administrativa con facultades materialmente jurisdiccionales, se encuentra en contacto con la acción, en cuanto es llamado, no a establecer cuál es la regulación jurídica que corresponde mejor a la realidad social directamente observada, sino simplemente a decidir si merece ser acogida, en relación con un hecho específico ya encuadrado en un esquema jurídico.

La acción se entiende como actividad dirigida a estimular la jurisdicción y a invocar de la autoridad una providencia jurisdiccional conforme a la propuesta del reclamante.

Sin embargo, así como no basta la simple petición de providencia para hacer que la providencia solicitada se conceda, sino que por el contrario es necesario que, caso por caso, los órganos con facultades jurisdiccionales verifiquen la existencia en concreto de las condiciones de derecho y de hecho a las cuales la ley subordina la concesión, la parte contra la cual debería operar la sujeción es siempre admitida a

hacer valer ante la autoridad todas las razones de derecho y de hecho que puedan servir para demostrar la falta de fundamento de la demanda y para hacerla rechazar. De tal forma, el impulso y la colaboración en la jurisdicción le llegan a la autoridad de dos partes, quejoso y denunciado, y debe escoger entre dos propuestas, por lo general antitéticas.

De este modo la acción, como actividad dirigida a presentar a la autoridad una propuesta de providencia, no es sólo propia del actor, porque también el demandado, aun cuando se limite a pedir el rechazo de la demanda contraria, viene en sustancia, a solicitar del juez que pronuncie una sentencia de declaración negativa de mera certeza, esto es, una providencia diversa de la pedida por el actor, y favorable, en lugar de a éste, a él como demandado. A la actividad del demandado, en el concepto de acción se le da la denominación genérica de excepción o *exceptio*.

Los civilistas del último siglo tomaron como punto de partida el esquema típico de la relación privada de la obligación. El derecho subjetivo del acreedor se dirige, en primer término, a la prestación del deudor, pero, si el deudor no cumple, entonces el acreedor puede, recurriendo a aquella garantía jurisdiccional que está implícita en el derecho subjetivo, dirigirse al Estado a fin de obtener, por medio de condena del incumplidor, aquella misma satisfacción del propio interés individual que habría obtenido de haberse producido el cumplimiento voluntario.

Con el propósito de que el órgano con facultades jurisdiccionales pueda acoger la demanda del reclamante, y con ello satisfacer el derecho de acción que éste ejercita, es preciso que ese órgano se convenza de que tal derecho existe concretamente; y para convencerse de ello es necesario que verifique la existencia en concreto de estos requisitos constitutivos de la acción, para posteriormente valorar su fundamento y para establecer si la misma merece ser acogida.

Los requisitos de la acción son tres:

**1.- Un cierto hecho específico jurídico**, o sea una cierta relación entre un hecho y una norma. Es decir, que cierta situación objetiva se verifique en la realidad entre los hechos concretamente ocurridos y los hechos considerados como posibles por una norma jurídica.

**2.- La legitimación, legitimatio ad causam**, implica que es necesario además de que la demanda sea presentada por quien se encuentre frente a aquel hecho específico

en la posición subjetiva que se llama precisamente legitimación para obrar y por otro lado, la demanda sea propuesta por el actor en contra un adversario que se encuentre en cuanto a aquel mismo hecho específico, en la posición subjetiva recíproca que se llama legitimación para contradecir. Es decir, no basta que la demanda sea propuesta por una persona cualquiera, sino que es necesario que sea presentada precisamente **por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional.**

En este caso el Partido Acción Nacional, a través de su representante propietario ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Michoacán, presentó denuncia respecto de una situación objetiva en contra del Partido de la Revolución Democrática, con la legitimidad que el artículo 8 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le otorga y que textualmente señala:

**“Artículo 8**

*1.- **Toda persona** podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales, delegacionales o subdelegacionales del Instituto; **las personas jurídicas lo harán por medio de sus legítimos representantes**, en términos de la legislación aplicable y de las personas físicas lo harán por su propio derecho.”*

En ese tenor podemos decir que el Partido Acción Nacional cuenta con este requisito de la acción, es decir, cuenta con legitimación.

**3.- El interés procesal**, es el tercer requisito de la acción cuya importancia específica está tradicionalmente consagrada en los aforismos corrientes, entre los prácticos el interés es la medida de las acciones. El interés está constituido por la existencia de un estado objetivo de inobservancia del derecho, que sólo la providencia jurisdiccional puede remover.

El Partido Acción Nacional tiene interés procesal en virtud de que existe, según su dicho, una violación al artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que está afectando su esfera jurídica.

Por todos los razonamientos y fundamentos de derecho expuestos con antelación, se concluye que resultan inatendibles las causales de improcedencia, argumentadas por el denunciado, así como que el Partido Acción Nacional sí ostenta acción y derecho en el presente caso.

**8.-** Que en mérito de lo expuesto, procede analizar las constancias que integran el presente expediente para determinar si las declaraciones que hizo el C. Saúl Rodríguez Contreras, publicadas en el diario "EL COMETA" el día siete de mayo de dos mil tres, constituyen una infracción a la legislación federal electoral.

El Partido Acción Nacional expone como agravio que las declaraciones del C. Saúl Rodríguez Contreras, han violado el artículo 38, párrafo 1, inciso a), b) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra de Partido Acción Nacional, a saber:

*"...el C. SAUL (sic) RODIGUEZ (sic) CONTRERAS en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, ha realizado de manera periódica afirmaciones que atentan contra la vida política y la democracia, las instituciones y las personas."*

Las posiciones públicas materia de estudio, consisten primordialmente en que el C. Saúl Rodríguez Contreras, según el recorte periodístico aportado por el quejoso, declaró, entre otras cosas, lo siguiente:

*"... Rodríguez Contreras, aseguró que ... el Partido Acción Nacional han agredido a los mexicanos ... y acusó al segundo (se refiere al Partido Acción Nacional) porque Vicente Fox Quezada, con amigos como Lino Corrodi adaptaron dólares del extranjero dinero del narcotráfico para impulsar la campaña de FOX aseguró que gracias a ello es presidente de la República..."*

Sobre el particular es pertinente primeramente acudir al contenido del artículo 38, párrafo 1, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señalan:

**“ARTÍCULO 38**

*1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

*a) Conducir sus actividades dentro de los causes 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;*

*...”*

El quejoso señala que el Partido de la Revolución Democrática ha violado, entre otros, los incisos a) y b) del artículo 38 en comento, pero de los hechos que denuncia se desprende que únicamente podrían encuadrar en el inciso p) del mencionado precepto, toda vez que el inciso a) se refiere a la exigencia de que los partidos políticos nacionales y sus militantes ajusten su conducta a los principios del Estado democrático, esto es, a los valores superiores como la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la supremacía de la ley, así como que sean respetuosos de la libre participación política de los demás partidos y de los derechos de los ciudadanos; y el inciso b) por su parte, obliga a los partidos políticos a que se abstengan de provocar actos de violencia (agresiones verbales y golpes, así como apremio o coacción moral), alteración del orden público (los actos que rompen con las relaciones de convivencia o paz pública) y perturbación en el goce de garantías (las libertades de reunión y asociación, en el marco de una campaña electoral, así como de la libre expresión de las ideas).

Así las cosas, se procede entrar al estudio del artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala:

**“ARTÍCULO 38**

*1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

*...”*

*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.”*

El Consejo General del Instituto Federal Electoral ha sostenido en diversas resoluciones su postura respecto a dicho precepto, las cuales se recogen en el siguiente criterio:

*“No.C.01/00*

**Tema: Propaganda**

**Subtema: En la configuración de violaciones al artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Electoral debe estarse a las restricciones señaladas en el artículo 6º constitucional.**

*Para considerar que se ha vulnerado la obligación prevista en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Electoral, de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, se debe demostrar que se han rebasado los límites previstos por el artículo 6º. constitucional, en este caso, la autoridad electoral debe aplicar los preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en concordancia con las disposiciones de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo constitucional antes citado señala que **la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público, debiéndose acreditar la intención o el animus injurandi**, es decir que el mensaje o la declaración se dirija a causar daño con propósito doloso.*

**Precedentes.**

*Expediente: JGE/QPRI/JL/JAL/002/2000. Partido denunciado PAN.*

*Resolución del Consejo General. 31 de mayo del 2000.*

*Expediente: JGE/QPRI/CG/027/2000. Coalición denunciada Alianza por el Cambio.*

*Resolución del Consejo General 27 de abril del 2000.*

*Expediente: JGE/QPRI/JL/TAB/042/2000. Coalición denunciada. Alianza por el Cambio.*

*Resolución del Consejo General. 30 de enero del 2001.*

*Expediente: JGE/QAPM/JL/ZAC/127/2000. Partido denunciado. PDS.*

*Resolución del Consejo General. 23 agosto del 2000.*

*Expediente: JGE/QAPM/JD24/DF/129/2000. Partido denunciado. PDS.  
Resolución del Consejo General. 23 de junio del 2000.  
Expediente: JGE/QPRI/JD03/YUC/161/2000. Coalición denunciada. Alianza por  
el Cambio.  
Resolución del Consejo General. 23 de junio del 2000.”*

En esa tesitura, primeramente debe determinarse si las declaraciones del C. Saúl Rodríguez Contreras rebasan o no los límites previstos por el artículo 6° constitucional, a saber:

**“ARTÍCULO 6°** *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*

La formulación del artículo 6° constitucional, como corresponde a las normas de esta índole, tiene que ser entendida en *lato sensu* y por lo tanto sus limitaciones deben ser desarrolladas en preceptos específicos que señalen cuándo el uso de la libertad de expresión sí puede dar lugar a una conducta antijurídica y por consiguiente a averiguaciones por haber transgredido alguno de los valores protegidos en el propio precepto, sin que para ello exista la posibilidad de interpretaciones subjetivas por parte de la autoridad que deba aplicarlas al caso concreto. Así por ejemplo, en materia penal tenemos los delitos de difamación o calumnias contenidos en el Código Penal; en la esfera administrativa existen limitaciones que aseguran la adecuada convivencia mediante faltas de policía y de buen gobierno que podrían surgir por el uso indebido de la libertad de expresión.

Para hacer una correcta interpretación del artículo 6° constitucional, se debe tomar en cuenta tanto la intención del constituyente como la del pueblo al adoptarlo y en caso de duda en relación con la existencia de un derecho individual, se debe estar a la interpretación que lo garantice según el principio *quoties dubia interpretatio libertatis est, sedum libertatem respondendum erit* (todas las dudas sobre la libertad, deben interpretarse a favor de ella).

Lo anterior significa que la libertad de expresión como garantía constitucional, debe ser interpretada de manera amplia, de tal forma que las limitantes que consigna el artículo 6° constitucional, deben ser interpretadas en forma restrictiva y limitada a lo



expresamente previsto, sin que sea factible aplicarlas por analogía a otras materias, como lo sería la electoral.

El límite de dichas expresiones debe ser el artículo 6º de la Constitución, es decir, que no sean un ataque a la moral, ni a los derechos de terceros, ni provoquen algún delito, ni alteren el orden público, tal y como lo señala el siguiente criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN.*** *La manifestación de las ideas y la libertad de exponerlas, haciendo propaganda para que lleguen a ser estimadas por la comunidad, no tiene otra restricción constitucional que los ataques a la moral o la provocación a la comisión de un delito, así como la perturbación del orden público, por lo que aquellas manifestaciones que tiendan a hacer prosélitos para determinada bandería política o ideológica, no pueden constituir, entre tanto no alteren realmente el orden público, delito alguno, y reprimirlos constituye una violación a las garantías individuales.*

*Amparo directo 4,709/1931. Quinta Época. Tomo XXXVIII. P. 224.”*

En cuanto a la palabra “inquisición”, contenida en el artículo 6º constitucional, debemos entenderla en su acepción gramatical de averiguación o indagación, por lo que resulta que esta autoridad no puede realizar una investigación por la simple manifestación de ideas, salvo si ello deriva en alguna consecuencia antijurídica, es decir, ataques a la moral, a los derechos de tercero, la provocación de un delito o la perturbación del orden público.

La primera limitación del artículo sexto constitucional, reside en que la libertad de expresión no traiga aparejada un ataque a la moral.

***“MORAL PÚBLICA, CONCEPTO DE LA.*** *El delito contra la moralidad pública, consiste en el choque del acto que motiva el proceso, con el sentido moral pública; debiendo contrastar el acto reputado delictuoso, con el estado moral contemporáneo de la sociedad en que se pretende que se ha cometido el delito.*

*Tesis relacionada. Apéndice 1917-1954. Vol. III. P. 1,259.”*

A falta de un concepto exacto y reglas fijas y sin pretender dar un concepto definitivo de moral pública, podemos entenderla de manera general, como el conjunto de normas consuetudinarias de convivencia social.

Así las cosas, las declaraciones del C. Saúl Rodríguez Contreras no encuadran en una falta a la moral pública, porque como se ha señalado, ésta se refiere a lo que el común de la gente entiende por obsceno u ofensivo al pudor.

La segunda limitante al multicitado artículo 6º constitucional, es que dicha garantía no puede atacar derechos de terceros.

Dicha limitación se define por sí misma y en el caso que nos ocupa el C. Saúl Rodríguez Contreras únicamente da a conocer su opinión de manera pública, respecto de conductas que a su parecer cometió el Partido Acción Nacional, lo cual en modo alguno puede constituir un ataque a derechos de terceros.

En ese entendido, tampoco puede afirmarse que se haya transgredido lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues las manifestaciones bajo estudio en ningún momento implicaron diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o estuvieron encaminadas o tuvieron la intención de denigrar a ciudadanos, instituciones, partidos políticos o candidatos.

De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española en su vigésima segunda edición, los conceptos previstos en el inciso p), párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tienen el siguiente significado:

***“diatriba.** f. Discurso o escrito violento e injurioso contra alguien o algo.*

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

***infamia.** f. Descrédito, deshonra. 2. Maldad, vileza en cualquier línea.*

***injuria.** f. Agravio, ultraje de obra, o de palabra. 2. Hecho o dicho contra razón y justicia. 3. Daño o incomodidad que causa algo. 4. Der. Delito o falta consistente en la imputación a alguien de un hecho o cualidad en menoscabo de su fama o estimación.*

***difamar.** tr. Desacreditar a alguien, de palabra o por escrito, publicando cosas contra su buena opinión y fama. 2. Poner algo en bajo concepto y estima.*

***denigrar.** tr. Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien.”*

A la luz de tales definiciones, no puede afirmarse que las manifestaciones del C. Saúl Rodríguez Contreras se ubiquen en ninguna de dichas hipótesis.

Cabe señalar que las declaraciones del C. Saúl Rodríguez Contreras respecto del Partido Acción Nacional por sí mismas no resultan contrarias a lo establecido por el precepto legal en comento, pues no implica ninguna diatriba, calumnia, infamia, injuria o difamación en contra de ninguna persona o institución.

A guisa de ejemplo, se expone el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

***“PRENSA, DELITOS COMETIDOS POR MEDIO DE LA.** Las fracciones I y IV del artículo 1o. de la Ley de Imprenta expedida por el ciudadano Venustiano Carranza, el 9 de abril de 1917, contienen una limitación a las garantías individuales consignadas en los artículos 6o. y 7o., de la Constitución Federal, los cuales consagran la libre expresión del pensamiento, en sus múltiples formas. Y las disposiciones de dicha Ley de Imprenta, que consideran como ataques a la vida privada, las manifestaciones o expresiones maliciosas hechas en cualquiera forma, exponiendo a una persona al odio, desprecio o ridículo, se refieren a ataques a la vida privada de una persona, y no a la vida pública que observen los funcionarios, con tal carácter, puesto que éstos, al desempeñar una función que interesa a la sociedad, están sujetos a la crítica de los gobernados, quienes tienen el derecho conforme a los artículos 6o. y 7o., constitucionales, de que la libre expresión de sus ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa alguna, sino en los limitados*

*casos en que constituya ataques a la moral, a los derechos de terceras personas o perturbe el orden público; siendo inviolable la libertad de escribir y publicar escritos. Tratándose de la emisión de las ideas por medio de la prensa, la Constitución consagra esa garantía en términos muy amplios, persiguiendo propósitos sociales, como son propugnar por el progreso y bienestar de la sociedad, permitiendo a los individuos criticar en forma amplísima, todas aquellas instituciones que tiendan a detener el progreso y el bienestar de los asociados, teniendo por finalidad, que las instituciones se ajusten al derecho ingente a la naturaleza del hombre. Ahora bien, si en una publicación hecha por medio de la prensa, se crítica la labor desarrollada por el gobernador de un Estado, como funcionario público, es indudable que no se comprueban ni el delito, ni la responsabilidad criminal del quejoso, puesto que no se enderezan ataques que tiendan a menoscabar la reputación de aquel funcionario, ni atañen a su vida privada.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación, tomo XLV, pag. 3811. (28 de agosto de 1935) **Agustín Arriola Valadez**, amparo penal directo 4617/33, Primera Sala.”*

La tercera limitación a la libertad de expresión es que en uso de ella se provoque algún delito, es decir, una conducta típica, antijurídica y culpable sancionada por las leyes penales.

Al respecto, debe decirse que la determinación acerca de si las declaraciones del C. Saúl Rodríguez Contreras provocan o no delito alguno, no es competencia de esta autoridad, sino que la competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral únicamente se constriñe a conocer de las faltas administrativas consagradas en Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, la libertad de expresión no puede alterar el orden público, el cual se tiene que interpretar recurriendo a principios generales que como valores, ideologías, programa o filosofía ha tenido en cuenta el constituyente.

En ese contexto, al limitar la libertad de expresión en el sentido de no alterar el orden público, se quiso normar la conducta de los particulares con el fin, entre otros, de lograr relaciones de convivencia aceptables, alcanzar un convivir pacífico y con los

mínimos signos de violencia, por lo que puede afirmarse que una convivencia civilizada y orden público aluden a la misma idea en materia constitucional.

Así las cosas, las declaraciones del C. Saúl Rodríguez Contreras no constituyen una perturbación al orden público, sino una apreciación de su manera de pensar manifestada en el mundo fáctico, ya que sería apolítico ejercer el poder sin contar con una tabla de valores que se pretende defender o alcanzar.

**“ORDEN PÚBLICO, ATAQUES AL, CON MOTIVO DE PROPAGANDA POLÍTICA.** *La ley de Imprenta de 1917, en el inciso I de su artículo 3º, define lo que debe entenderse por ataques al orden público, y considera que toda manifestación maliciosa, hecha públicamente, por medio de discursos o de la imprenta, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país, trastornan el orden público, por lo que el formar parte de una manifestación de carácter comunista, llevando cartelones con inscripciones alusivas tendientes a propagar la doctrina soviética; pronunciar discursos exaltando esas ideas y denominar funcionario fascista al Presidente de la República, lanzando mueras en su contra, para externar la exteriorizar la inconformidad de los manifestantes, con el sistema de gobierno atacado, no constituye propiamente un conjunto de actos que trastornen el orden público, ya que tienen por objeto principal hacer prosélitos y atraer adeptos a la doctrina soviética.*  
*Amparo directo 4,709/1931. Quinta Época. Tomo XXXVIII. P. 221.”*

Cabe destacar que la Sala Primera del Tribunal Constitucional de España, en su sentencia número STC 105/90, de fecha seis de junio de mil novecientos noventa, en el punto 4, inciso b) de los Fundamentos Jurídicos manifestó lo siguiente:

**“II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

...

4....

*b) Como segundo criterio de interés en el presente supuesto, este Tribunal ha destacado que la protección constitucional del art. 20 opera con su máxima eficacia cuando el ejercicio de los derechos de expresión e información versa sobre materias que contribuyen a la formación de una opinión pública libre, como garantía del pluralismo democrático. En consecuencia, y como también ha señalado este*

*Tribunal, la protección constitucional de la libertad de información se reduce si ésta “no se refiere a personalidades públicas que, al haber optado libremente por tal condición, deben soportar un cierto riesgo de una lesión de sus derechos de la personalidad” (STC 165/1987) por lo que en correspondencia, se debilitaría la eficacia de tal protección en los supuestos de información u opinión sobre conductas privadas carentes de interés público.”*

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala que los partidos políticos buscan, entre otros, atraer votos en detrimento de los contrincantes, a las reglas de la experiencia y a la sana crítica, a saber:

**“PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación del Estado de Chihuahua y similares).—***En términos de lo dispuesto en los artículos 85, 86, 87, 90, párrafo 2; 96, 98 y 198, párrafo 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, y atendiendo a las reglas de la experiencia y la sana crítica, se llega a la convicción de que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral; igualmente, tal actitud puede provocar dos efectos no excluyentes sino concurrentes, por una parte, el atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos, lo cual puede traducirse en abstencionismo en la jornada electoral.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-196/2001.— Partido Acción Nacional.—8 de octubre de 2001.—Unanimidad en el criterio.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Hugo Domínguez Balboa.*

*Sala Superior, tesis S3EL 120/2002.”*

De lo anteriormente expuesto, se puede arribar a la conclusión de que las manifestaciones hechas por el C. Saúl Rodríguez Contreras, no constituyen una violación a lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dejado claro que en el procedimiento administrativo sancionador electoral, como el que nos ocupa, operan, con las diferencias inherentes a dicha función electoral, las mismas garantías que en un juicio del orden penal, como la prohibición de imponer, por simple analogía o mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prevista en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, en virtud de que no existen diferencias sustanciales entre una conducta tipificada como infracción administrativa o penal, pues ambas son el resultado de una decisión legislativa tendente a inhibir los ilícitos.

Este criterio se encuentra plasmado en la tesis relevante visible en la Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, página 31, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

**“ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.**—*Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso*

*penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-073/2001.— Partido del Trabajo.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.”*

En concordancia con lo anterior, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que en el régimen electoral disciplinario opera el principio general de derecho “*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et scicta*”, en virtud de lo dispuesto por los artículos 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecen:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

**“ARTÍCULO 3**

...

**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.”*



Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

**“ARTÍCULO 2**

*1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.”*

En consecuencia, se afirma que en esta clase de procedimientos existe:

- a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta.
- b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.
- c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad).
- d) Las normas disciplinarias requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Así lo sostuvo el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, en la siguiente tesis relevante:

**“RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**—*Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius puniendi), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico “La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones” (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stripta et scticta, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen electoral disciplinario existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta,*

*general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad), y d) Las normas disciplinarias requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.—Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.*

***Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, suplemento 2, páginas 78-79, Sala Superior, tesis S3EL 055/98.”***

En esa virtud, al quedar demostrado que los actos denunciados no pueden constituir una violación a la ley federal electoral, tampoco pueden ser sancionados. Considerar lo contrario llevaría a este Instituto Federal Electoral a incurrir en una franca violación al principio de legalidad, según el cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual se encuentran expresamente facultadas.

Cabe decir que la libertad de expresión, siendo un derecho fundamental consagrado en la Carta Magna, únicamente puede ser limitado o restringido de manera excepcional con base en lo que expresamente se señale en nuestro marco legal. Ello ocurre también en el ámbito electoral, en donde la capacidad sancionadora de las autoridades electorales puede ponerse en marcha únicamente cuando se rebasan los límites a ese derecho fundamental determinados por la Constitución o por la legislación electoral; es decir, exclusivamente cuando en el pretendido ejercicio de ese derecho se genera un daño al interés común o se afecta a terceras personas.

Asimismo, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral que la definición sobre el modo o momento en que se rebasan las fronteras dentro de las que la libertad de expresión puede ejercerse lícitamente, representa sin duda una de las cuestiones jurídicas de mayor complejidad del sistema disciplinario electoral, pues un elemento consustancial de la contienda política es el que esté acompañada de un debate abierto que naturalmente supone un grado razonable de crítica y descalificación a adversario.

Esto es, en la lucha electoral el ejercicio de la libertad de expresión está directamente encaminado a la obtención del poder público, y dada la naturaleza propia de la contienda, ello se realiza a través de la difusión de los postulados, principios y programas propios, como a través de la legítima censura de las cualidades y propuestas del resto de los actores políticos. El ejercicio amplio de esta libertad es un factor que contribuye a la mayor información del electorado respecto de las opciones políticas que tiene frente a sí, incrementando la información que la sociedad en general recibe de los temas públicos y, en consecuencia, aporta elementos al elector para la emisión de un voto libre y razonado.

Así las cosas, con base en lo antes razonado y expuesto, se estima infundada la presente queja iniciada en contra del Partido de la Revolución Democrática.

**9.-** Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así los artículos 42 y 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, y en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 85, párrafo 1 y 86, párrafo 1, incisos d) y l), del Código invocado, la Junta General Ejecutiva emite el siguiente:

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

**PRIMERO.-** Se declara infundada la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra del Partido de la Revolución Democrática, en términos de lo señalado en el considerando 8 del presente dictamen.

**SEGUNDO.-** Remítase el presente dictamen a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, en términos de lo señalado en el artículo 44 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El presente dictamen fue aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva celebrada el 29 de julio de 2003, por votación unánime del Presidente de la Junta General Ejecutiva, Mtro. José Woldenberg Karakowsky, el Secretario de la Junta General Ejecutiva, Lic. Fernando Zertuche Muñoz, y los Directores Ejecutivos, Dr. Alberto Alonso y Coria, Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Mtro. Jaime Rivera Velázquez, Lic. Marco Antonio Baños Martínez, Mtra. Ma. del Carmen Alanis Figueroa y Lic. Alfonso Fernández Cruces.

**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**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG  
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE  
MUÑOZ**