

**RECURSOS DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTES: SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009.**

**ACTORES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**

**MAGISTRADO PONENTE: CONSTANCIO CARRASCO DAZA.**

**SECRETARIOS: JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA Y FIDEL QUIÑONES RODRÍGUEZ**

México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de dos mil nueve.

**V I S T O S**, para resolver los autos de los recursos de apelación SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009 interpuestos, respectivamente, por el Partido Acción Nacional y por el Partido Revolucionario Institucional contra la resolución CG-155/2009 de veinte de abril del año en curso, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el expediente relativo al procedimiento especial sancionador que

se instauró contra el primer instituto político mencionado, por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y,

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

**PRIMERO. Antecedentes de las resoluciones impugnadas.**

**I. Inicio del procedimiento especial sancionador.** El catorce de abril de dos mil nueve el Partido Revolucionario Institucional presentó denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral contra el Partido Acción Nacional por la presunta realización de actos que transgredieron lo dispuesto en el apartado C, Base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**II. Resolución de la autoridad electoral local.** Tramitado que fue el procedimiento, el veinte de abril de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió resolución, mediante la cual, declaró parcialmente fundada la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional contra el Partido Acción Nacional e impuso a este instituto político una multa de ocho mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad

de \$ 465,800 (cuatrocientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos 00/100 m.n).

**SEGUNDO. Interposición de los recursos de apelación.**

Inconformes con la resolución mencionada, el veintiséis de abril de dos mil nueve, tanto el Partido Acción Nacional como el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de sus representantes propietarios interpusieron recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

**TERCERO. Comparecencia de terceros interesados.**

El treinta de abril de dos mil nueve se recibió el escrito promovido por el representante del Partido Revolucionario Institucional, mediante el cual, compareció como tercero interesado en expediente identificado con la clave SUP-RAP-99/2009.

En la propia fecha, el representante propietario del Partido Acción Nacional presentó escrito de comparecencia como tercero interesado en el expediente SUP-RAP-100/2009.

**CUARTO. Recepción y turno a Ponencia.** El uno de mayo del año que transcurre se recibieron en esta Sala Superior, las demandas correspondientes, así como las

constancias anexas, motivo por el cual, la magistrada presidenta turnó el expediente de mérito a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**QUINTO. Admisión.** Por autos de once de mayo del presente año, el magistrado instructor emitió auto de admisión en cada uno de los expedientes señalados al rubro, y por no existir diligencias pendientes de practicar, declaró cerrada la etapa de instrucción, quedando el asunto en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia; y,

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso a), y V y 189, fracciones I, inciso c), y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 4°, 42 y 44 párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de una resolución emitida por un órgano central del Instituto Federal Electoral, mediante la cual, resolvió un procedimiento especial

sancionador, seguido contra un presidente municipal a quien se atribuyeron infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SEGUNDO.** En virtud de que en los juicios SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009 se impugna la misma resolución y se trata de la autoridad señalada como responsable, pues en ellos se reclama la sentencia CG 155/2009 de veinte de abril de dos mil nueve, al resolver el procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/PRI/CG/066/2009, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 73, fracciones VII y IX, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, es procedente decretar la acumulación del juicio de revisión constitucional electoral SUP-RAP-100/2009 al SUP-RAP-99/2009, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

Por lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de este fallo al expediente del juicio acumulado.

**TERCERO. Procedibilidad del recurso de apelación.** Los medios impugnativos ejercidos por ambos actores cumplen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

**a) Forma.** Los recursos de apelación se interpusieron por escrito, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral; en ambos, se asentó la denominación del partido actor que lo interpone, el domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para oír las y recibirlas; se precisaron las resoluciones impugnadas y la autoridad responsable, los motivos de inconformidad que cada partido político considera les fue trastocado, así como los preceptos presuntamente violados; los recurrentes ofrecieron las pruebas con las que pretendieron acreditar sus afirmaciones; los representantes de cada partido político asentaron su nombre y firma autógrafa, aunado a que la autoridad electoral al rendir sus respectivos informes circunstanciados reconoció su personería.

**b) Oportunidad.** Los medios impugnativos se presentaron dentro del plazo legal previsto en el artículo 8°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que la resolución reclamada fue notificada a los partidos actores el día veintidós de abril del año en curso y los escritos recursales fueron presentados ante la autoridad responsable, el veintiséis de abril siguiente, esto es, dentro del plazo establecido legalmente para tal efecto.

**c) Legitimación.** Los recursos de apelación que se analizan, fueron interpuestos por el Partido Acción Nacional y por el Partido Revolucionario Institucional, circunstancia que es suficiente para estimar cumplida la exigencia prevista por el

artículo 45, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Personería.** Quienes suscriben los escritos recursales en nombre de los partidos políticos apelantes tienen la calidad ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, personería que como ya se dijo, fue reconocida por la autoridad electoral en los respectivos informes circunstanciados.

**e) Definitividad.** Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es promovido para controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual, no existe algún medio de defensa, mediante el cual pudiera ser revocada, anulada o modificada.

**f) Interés jurídico.** Ambos partidos políticos cuentan con interés jurídico para interponer el medio de impugnación que cada uno ejerce.

Al Partido Acción Nacional le asiste tal interés porque combate una determinación pronunciada por un órgano central del Instituto Federal Electoral que en esencia, determina que transgredió normatividad contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y consecuentemente, le impone una sanción consistente en multa por la cantidad de \$ 465,000.00 (cuatrocientos sesenta y cinco mil pesos en moneda nacional 00/100 m.n.) aspecto que hace patente que trastoca la esfera jurídica del aludido instituto político.

En lo tocante al Partido Revolucionario Institucional, es conveniente señalar que este tribunal federal, en forma reiterada, ha establecido el criterio de que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, incluso, cuando el partido político de que se trate no haya sido el sancionado en la resolución impugnada.

La postura de esta Sala Superior, ha reconocido que asiste interés jurídico a los partidos políticos, cuando la determinación que controviertan, consista en la imposición de una sanción a otro instituto político, cuando se advierte que la pretensión fundamental del recurrente, está encaminada a actuar en defensa del interés general, difuso o colectivo, en la medida que la legitimación en esta clase de recursos no debe reducirse a la defensa de sus intereses particulares.

Al respecto, se cita la jurisprudencia 3/2007, aprobada en sesión pública celebrada el doce de septiembre de dos mil siete, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA  
IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.—**De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, a pesar de que hayan sido o no los que presentaron la queja correspondiente, en virtud de que éstos tienen el carácter de entidades de interés público que

intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares. En efecto, si el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten, por las mismas razones, afectarán el referido interés. En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que al hacerlo, no defienden exclusivamente un interés propio, sino que buscan también, la prevalencia del interés público.

De ese modo, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (partidos políticos) considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo investigador electoral, es violatoria del principio de legalidad por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (verbigracia, cuando considera que la multa impuesta al diverso partido político es ilegal por insuficiente o desproporcional con la magnitud de la conducta cometida) es evidente que el citado instituto político tiene interés jurídico para impugnarla mediante el recurso de apelación, en tanto que, al

interponer ese medio impugnativo, no defiende exclusivamente un interés propio como partido político, sino que busca la prevalencia del interés público.

Al no haberse planteado por la autoridad responsable ni por los terceros interesados alguna causa de improcedencia, ha lugar a abordar el estudio de fondo en el presente asunto.

#### **CUARTO. Resolución impugnada.**

La resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG155/2009 señala en la parte que interesa lo siguiente:

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

1. Que en términos del artículo 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 104, 105, párrafo 1, incisos a), b), e) y f) y 106, 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 109, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como órgano central del Instituto Federal Electoral al Consejo General, y lo faculta 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.

3. Que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para tramitar el procedimiento administrativo especial sancionador, en términos de lo dispuesto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y será la encargada de elaborar el proyecto de resolución correspondiente, debiendo presentarlo ante el Presidente del Consejo General de éste Instituto, para que éste convoque a los miembros de dicho Consejo a una sesión en la que conozcan y resuelvan sobre el citado proyecto.

4. Que al no advertirse causal de improcedencia alguna que deba estudiarse de manera oficiosa en el presente asunto y toda vez que las partes no hicieron valer alguna, lo procedente es entrar al análisis de los hechos denunciados.

Al respecto, el Partido Revolucionario Institucional hizo valer como motivos de inconformidad que el Partido Acción Nacional, realizó actos denigrantes y calumniosos en su contra, así como actos anticipados de campaña, consistentes en:

- *Que en dos revistas de circulación nacional tituladas "Letras Libres" y "Nexos" se difundió una propaganda en la cual supuestamente se define la palabra "PRImitivo" la cual señala: "Dícese del /político/ mexicano perteneciente al **PRI**. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar? y debajo se observa el emblema del Partido Acción Nacional."*

- *Que el Vocero del Partido Acción Nacional (Héctor Villarreal) ha hecho declaraciones en las que manifiesta que dichas actividades son parte de una estrategia política con miras a ganar más adeptos para la jornada electoral del próximo 5 de julio.*

Para apoyar sus afirmaciones, el quejoso agregó a su escrito de queja, los ejemplares de las revistas mencionadas en donde aparece la inserción que contiene la propaganda denunciada que el cual se le imputa al Partido Acción Nacional.

Por su parte, el Partido Acción Nacional hizo valer como defensas los siguientes argumentos:

- Que la propaganda denominada “Diccionario” constituye una opinión de carácter político expresada por un partido en ejercicio de sus libertades constitucionales, teniendo como propósito o finalidad expresar el concepto que se tiene de alguien o de algo, en el caso particular de la gestión gubernativa del Partido Revolucionario Institucional y de la forma de ejercer el gobierno y de hacer política de algunos priistas.
- Que la propaganda denunciada constituye la manifestación del sentir o estimación sobre sujetos públicos y sobre asuntos públicos conocidos, además de que las personas que reciben la propaganda en cuestión pueden coincidir o no con dicho juicio de valor, por lo que la decisión de interiorizar y hacer propia dicha concepción, requiere de un acto volitivo por parte del sujeto destinatario.
- Que dichas expresiones no responde a una opinión falsa, un juicio erróneo o equivocado de la realidad, por el contrario tiene sustento en el historial gubernamental de los gobiernos emanados de las filas del Partido Revolucionario Institucional, por ejemplo actos de corrupción, crisis económicas cíclicas, aumento de la deuda externa, entre otros.
- Que el artículo 41, Apartado C, Base III Constitucional y el 38, párrafo 1, incisos a) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deben aplicar conforme a los principios de pluralismo político e ideológico, buscando la maximización de la libertad de expresión y el derecho a la información.

- Que el reconocimiento a esos principios conduce a admitir que la crítica dura y severa, especialmente intensa, es consustancial al debate democrático en cuanto sirve a los propósitos de formar la opinión pública.

- Por cuanto a la posible comisión de actos anticipados de campaña debe desestimarse que la propaganda denominada “Diccionario” constituye una aplicación de la propaganda política, toda vez que es una publicación dirigida a la ciudadanía en general que no promueve candidaturas o solicita el voto a favor de personas determinadas, por lo que no podría configurar un acto anticipado de campaña.

5. Que una vez que han sido reseñados los motivos de agravio así como las excepciones y defensas hechas valer por las partes, lo procedente es establecer la **litis** de la cuestión planteada, la cual se divide en dos supuestos de posible conculcación a la norma electoral, a saber:

*1. Si el Partido Acción Nacional realizó actos denigrantes y calumniosos, toda vez que en dos revistas de circulación nacional “Letras Libres” y “Nexos” se difundió la propaganda que supuestamente define la palabra “PRImitivo”, o si por el contrario la realización y difusión de la propaganda denunciada se realizó en ejercicio de su derecho de libertad de expresión y únicamente constituye una opinión de carácter político respecto del Partido Revolucionario Institucional.*

*2. Si con la colocación de las frases: “**Amenazan con regresar**” y “**¿Los vas a dejar?**”, y la del emblema del Partido Acción Nacional, se pudiera considerar la presunta realización de actos anticipados de campaña transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3, y 342 párrafo 1, inciso e) del código federal electoral.*

Una vez establecido lo anterior, cabe referir que el promovente, para acreditar su dicho, presentó como pruebas:

- Ejemplar de la revista “Nexos” del mes de abril de 2009, en su edición número 376, en cuya página 46,

aparece una inserción de la propaganda denunciada (PRimitivo).

- Ejemplar de la revista “Letras Libres” del mes de abril de 2009, en su edición número 124, Año XI, en cuya página 65, aparece una inserción de la propaganda denunciada.

- Nota periodística publicada en el periódico Excelsior, en su edición del 31 de marzo de 2009, Sección Primera-Nacional, página 6, intitulada **“Crítica PAN a PRI con sopa de letras”**.

- Nota publicada en el periódico El Universal, en su edición de 30 de marzo de 2009, en la sección primera, página 12, intitulada **“Mantendremos postura y estrategia”**.

En ese contexto, las pruebas aportadas por el denunciante constituyen documentales privadas, mismas que constituyen indicios de lo que en ellas se precisa, según lo dispuesto por los artículos 358, párrafo 3, inciso b); 359, párrafos 1 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los diversos numerales 14, párrafo 1, inciso b), párrafo 5, y 16 párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los diversos 34, párrafo 1, inciso b); 36, y 45, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mismos que a la letra establecen:

**Artículo 358.-** (Se transcribe).

**Artículo 359.-** (Se transcribe).

**Artículo 14.-** (Se transcribe).

**Artículo 16.-** (Se transcribe).

**Artículo 34.-** (Se transcribe).

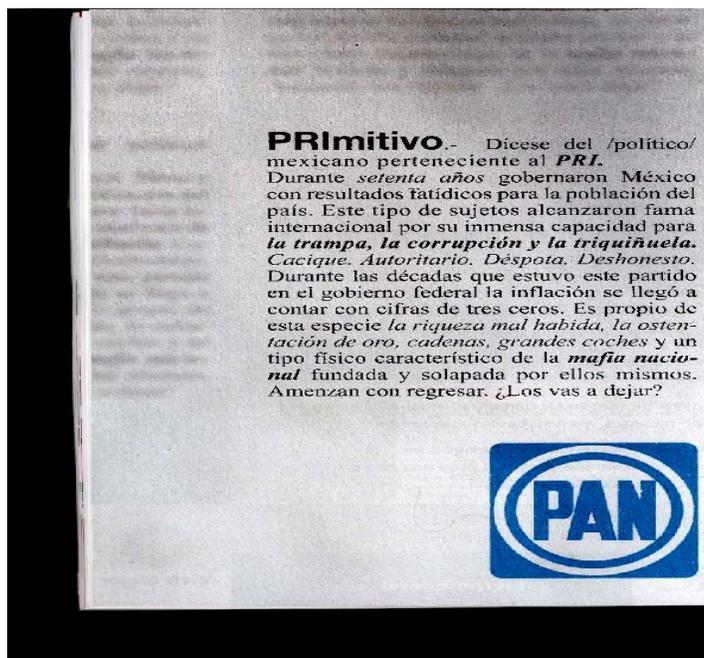
**Artículo 36.-** (Se transcribe).

**Artículo 45.-** (Se transcribe).

En ese sentido, de las documentales antes referidas, se desprende lo siguiente:

- Que existe una publicación inserta, tanto en la revista "Letras Libres" como en "Nexos" que contiene la supuesta definición de la palabra "PRimitivo.- Dícese del /político/ mexicano perteneciente al **PRI**. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?, con el emblema del Partido Acción Nacional.
- Que en dicho desplegado aparecen resaltadas en negritas las palabras PRI, trampa, corrupción, triquiñuela y mafia nacional, y al final de la misma aparecen las frases "Amenazan con regresar." y "¿Los vas a dejar?" y enseguida el logotipo del Partido Acción Nacional.
- Además de las palabras señaladas, también se encuentran en cursivas las siguientes: setenta años, Cacique, Autoritario, Déspota, Dishonesto, riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas y grandes coches.

En consecuencia, y considerando que en autos obran dos ejemplares de diferentes revistas en los que aparece dicha publicidad y que los hechos no fueron desconocidos o negados por la parte denunciada e incluso ésta alegó respecto de la legalidad de la misma, se tiene por acreditada la existencia de la propaganda que denuncia el Partido Revolucionario Institucional, siendo ésta la siguiente:



Una vez que han quedado reseñados y acreditados los hechos denunciados, así como las defensas y las probanzas que obran en autos, lo procedente es entrar al fondo de la cuestión planteada.

En ese sentido, el Partido Revolucionario Institucional, le imputa al Partido Acción Nacional, tanto la violación al Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p) del código electoral federal, en el sentido de que la propaganda política o electoral que difundan los partidos debe abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos; así como la supuesta realización de actos anticipados de campaña, en contravención al artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, conductas que se encuentran tipificadas en el artículo 342 párrafo 1 incisos a), e) y j) como infracciones que pueden cometer los partidos políticos.

Por cuestión de método se procederá a realizar el estudio del presente asunto en dos apartados, siendo éstos, los siguientes:

1. Denigración y calumnia; y
2. Actos anticipados de campaña.

**6. DENIGRACIÓN Y CALUMNIA.** Que por lo que hace al motivo de inconformidad, consistente en que el Partido Acción Nacional realizó propaganda que podría considerarse conculcatoria de lo previsto en el Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto con el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342 párrafo 1 incisos a) y j) del código electoral federal, al contratar en dos revistas de circulación nacional “Letras Libres” y Nexos” la difusión de propaganda que supuestamente define la palabra “PRlimitivo”, esta autoridad considera conveniente tener presente el marco constitucional y normativo que debe observarse respecto de actos que tengan injerencia con el derecho fundamental a la libertad de expresión, antes de realizar el análisis de la propaganda denunciada.

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional.

De conformidad con el artículo 6º constitucional, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites expresos en los casos en que:

- i) Se ataque a la moral
- ii) Ataque los derechos de terceros
- iii) Provoque algún delito
- iv) Perturbe el orden público

Los instrumentos internacionales también reconocen y tutelan el carácter no absoluto del derecho que se comenta. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Organización de Naciones Unidas, establece en la parte conducente del artículo 19, lo siguiente:

(...)

2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

**3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:**

**a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;**

*b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

(...)

*[énfasis añadido]*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 de la Organización de Estados Americanos, establece en la parte conducente de su artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13.- (Se transcribe).

El artículo 133 constitucional, dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado -como en el caso son los que se citan-, son la **ley suprema** en nuestro país.

En este sentido, tenemos que de los instrumentos jurídicos en mención, se obtiene que el derecho de libertad de expresión debe entenderse en su doble aspecto: como el derecho a la manifestación de ideas, juicios y opiniones, y como la obligación de respetar los límites expresamente señalados para el ejercicio del mismo.

Lo señalado vale para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en general. En el ámbito político-electoral existen también -por disposición constitucional-, límites y reglas específicos para el ejercicio de ese derecho por parte de los partidos políticos.

Los límites y bases que se comentan se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional, que en la parte que interesa para la resolución del presente asunto establece:

**Artículo 41.** (Se transcribe).

De la norma constitucional en cita se obtiene:

1. Que los artículos 6º y el 41 tienen la misma jerarquía normativa, por tanto no son excluyentes entre sí; en consecuencia, deben interpretarse en forma armónica y funcional.
2. Es la Constitución la que establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará conforme a las cinco bases establecidas en el artículo 41 constitucional.
3. Una de esas bases, la primera, establece claramente que la ley determinará las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.
4. Por otro lado, en la base tercera, se establece expresamente que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
5. Los límites a la libertad de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos se encuentran expresamente previstos, y son del conocimiento pleno de los institutos políticos, por ser los propios legisladores, emanados de las filas de éstos, los que en su carácter de legisladores, se erigieron en poder reformador de la Constitución, y establecieron con ese rango esa limitación a la libre manifestación de ideas u opiniones en el ámbito electoral; por considerarla fundamental para el desarrollo de los

procesos electorales de renovación de poderes mencionados.

6. El Instituto Federal Electoral es el órgano del Estado al que le corresponde organizar y conducir las elecciones federales de conformidad, entre otros principios rectores, con el de legalidad.

En este sentido -de límites al derecho de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos-, es de tener en cuenta que respetar la norma fundamental es una obligación absoluta a cargo de los propios partidos políticos y que el Instituto Federal Electoral no supervisa, verifica, monitorea, o prejuzga en forma alguna sobre el contenido de su propaganda.

En el mismo sentido, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada; condición que en el presente asunto se cumple, toda vez que el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral fue quien denunció al Partido Acción Nacional por la presunta contratación de una propaganda que estima es contraria a la normatividad constitucional y electoral, al contener afirmaciones denigrantes en contra de su representado.

En este orden de ideas, es importante apuntar que esta autoridad administrativa electoral concibe el derecho a la libertad de expresión como un valor democrático-fundamental. Y reconoce que es tal la importancia que reviste este derecho en la formación de la opinión pública que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones únicamente obedecen a las establecidas en la propia norma fundamental y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan.

Esta autoridad tiene en cuenta que en un Estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y que el sufragio sólo se puede emitir

cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, que es del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”**

Ahora bien, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendido como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 1º, 3º, 6º, y 7º, en concordancia con los artículos 40 y 41 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Así, al garantizar la seguridad jurídica de no ser víctima de un menoscabo arbitrario, en la posibilidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía al derecho de libertad de expresión, asegura el derecho de todos a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva o social del ejercicio de este derecho individual o personal.

Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e información, que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás tienen y quieren difundir.

Las consideraciones en cita están contenidas en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P./J. 25/2007, que obra bajo el rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007, página mil quinientos veinte.

En este orden de ideas, el derecho de libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e información que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias, que los demás tienen y quieran difundir.

Luego, tanto la dimensión social como individual del derecho a la libre expresión, se deben garantizar en forma simultánea, para garantizar la debida efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Ahora bien, no se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

Para ello, las restricciones, deberes o limitaciones se deben interpretar en forma estricta, al tiempo que los derechos fundamentales, en este caso, el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta, en el ámbito político y electoral, se deben interpretar en forma amplia o extensiva, a fin de potenciar el derecho y su ejercicio, sin exceder las restricciones, constitucional y legalmente previstas.

En este sentido, resulta aplicable la cita del siguiente criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son:

***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.-*** (Transcribe texto).

En efecto, es criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, previstos en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza con el fin de obtener el voto de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular, tales derechos fundamentales se deben interpretar, con arreglo al método sistemático, en los términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo cuarto y, 41 de la Constitución General de la República, en razón de que tanto los partidos políticos nacionales como los ciudadanos, que aspiran a obtener un cargo de elección popular, están sujetos a los deberes, restricciones y limitaciones que la propia Constitución establece al respecto y, en especial en la materia política en general y en la político-electoral en específico.

Por su parte, las elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en el voto universal, libre, secreto, personal y directo, de los ciudadanos, en conjunción con la libertad de expresión y difusión de las ideas e información, en particular, en su aspecto de libertad de debate y crítica política, así como el pleno ejercicio de los demás derechos político-electorales de los ciudadanos, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

Así, con relación a la libertad de expresión en el ámbito político, también se debe atender a las disposiciones fundamentales en materia política en general, y política-electoral en especial; por ejemplo, en el orden federal, las concernientes a la calidad que se otorga a los partidos políticos como entidades de interés público; el derecho que se prevé a favor exclusivo de los ciudadanos nacionales, para intervenir en los procedimientos electorales, el principio de equidad entre los partidos políticos, que se debe garantizar tratándose de los elementos con los que deben contar para llevar a cabo sus actividades, con relación a las reglas a que se debe sujetar su financiamiento público y privado, las reglas aplicables para sus precampañas y participación en las campañas electorales; el principio de equidad que debe prevalecer en el uso permanente de los medios de comunicación social; los principios rectores de la función electoral, especialmente, los de certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y legalidad; los principios, entre otros, de honradez e imparcialidad, que deben imperar en la aplicación de los recursos públicos, que están bajo las responsabilidades de los servidores públicos.

En consecuencia, se debe proteger y garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la libertad de expresión en materia política, en general, y en materia política-electoral, en especial; tanto en las precampañas como en las campañas electorales, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, en conformidad con lo establecido en los artículos 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación, con el artículo 41, de la misma Constitución, así como en relación a los tratados internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, bajo el imperativo de respetar los derechos de terceros, así como el orden público.

En tal virtud, tal como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho de libertad de expresión sólo debe atender a las restricciones, deberes y limitaciones, constitucional y legalmente establecidas, es consustancial al sistema democrático de Derecho que en la participación política en general y en la política-electoral, en especial, se permite puesto que en dicho ámbito se

debe ponderar la libre circulación de ideas e información, acerca de los candidatos y sus partidos políticos, a través de cualquier vía o instrumento lícito, que, en principio, libremente elijan los propios entes políticos, candidatos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información al respecto.

Sin embargo, no se puede olvidar que en el caso de los partidos políticos se debe considerar que se trata de entidades de interés público, lo cual implica que la sociedad en general y el Estado mismo tienen un legítimo interés en que cumplan los fines que constitucionalmente les están asignados y que sujeten su actuación a las prescripciones constitucionales y legales respectivas, particularmente, las que atañen a su intervención en la vida política en general y en los procedimientos electorales, en especial.

Esto es así, porque los partidos políticos son actores que, como su nombre lo indica, actúan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos de la República cuya actuación, ordinaria y permanente, está estrechamente vinculada al discurso político y, por ende, al constante ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas.

En consecuencia, en esa cotidiana actuación, los partidos políticos deben tener el cuidado de no transgredir los límites, restricciones o deberes que para el ejercicio del derecho a la libre expresión establece el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, del status constitucional de entidades de interés público, dado a los partidos políticos así como los fines que tiene encomendados, las funciones que les han sido asignadas, y las garantías constitucional y legalmente establecidas, a su favor, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad, en el ejercicio del derecho de libertad de expresión extremos que se podrían considerar incompatibles con el papel que están llamados a desempeñar los partidos políticos en la reproducción del sistema democrático, pues, con ello no sólo se inhibiría la posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos

estuvieren siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales, ya que al ser coparticipes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, su función no se limita a fungir como intermediarios entre los ciudadanos y el poder público, tanto en el ejercicio como en la posibilidad de acceso a él, por el contrario, como expresiones del pluralismo político de la sociedad, receptores y transmisores, por ende, de las demandas, inquietudes y necesidades existentes en la población, la trascendencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento democrático se proyecta, con particular intensidad, en los procedimientos electivos.

Ante esta circunstancia, el ordenamiento legal mexicano ofrece una solución a través del artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el numeral 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que establecen lo siguiente:

**ARTÍCULO 41.** (Se transcribe).

**ARTÍCULO 38.** (Se transcribe).

Cabe mencionar que la disposición constitucional y legal transcrita formó parte de la reforma primero constitucional y luego electoral, de finales del año dos mil siete y principios del dos mil ocho, respectivamente. La reforma tuvo entre sus propósitos centrales:

Fortalecer y consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y la equidad en las condiciones de la contienda político electoral.

Para ello se estableció expresamente en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución federal el principio fundamental del orden jurídico electoral, según el cual la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará de conformidad con las bases establecidas en el propio precepto constitucional.

La consecuente reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvo entre sus propósitos expresos establecer un conjunto de normas que propicien el fortalecimiento del sistema

de partidos en México, según se advierte de la lectura de la respectiva exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

Acorde con lo anterior, es razonable estimar que el legislador ordinario federal, al establecer las limitaciones legales bajo análisis, consideró que no era posible avanzar en la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, si no se garantizaba, entre otras condiciones, el deber de los partidos políticos de abstenerse de denigrar a las instituciones y a los partidos o de calumniar a las personas en la propaganda política que utilicen.

La utilización por el legislador ordinario federal del adjetivo "política" en la expresión "propaganda política" empleada en la disposición legal bajo análisis, revela el énfasis que quiso darse en el hecho de que la propaganda electoral tiene un fin político y que, no obstante que se trata de propaganda política, está sujeta de todos modos a restricciones legales y constitucionales.

Lo anterior implica que a los partidos políticos no les está permitido formular las expresiones no protegidas normativamente contra los sujetos protegidos (ciudadanos, instituciones públicas y/o partidos políticos), mediante la propaganda política.

En efecto, es razonable estimar, desde una perspectiva funcional -de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales- que el propósito de la disposición bajo análisis es, por un lado, incentivar debates públicos sobre asuntos de interés general o interés público, enfocados a propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de las diferentes posiciones y mecanismos de solución propuestos por los partidos políticos en sus documentos básicos, para inhibir que la política se degrade en una escalada de expresiones no protegidas en la ley, esto es, cualquier expresión que implique calumnia en contra de los sujetos protegidos.

Ahora bien, tal como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-009/2004, no toda expresión proferida por

un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que dicha expresión, por ejemplo, se encuentra apartada por la realidad y, por tanto, su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

Consecuentemente, habrá transgresión a la obligación contenida en los artículos 41, Base III, Apartado C y 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad las que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

En conclusión, la propaganda electoral no es irrestricta sino que tiene límites, los cuales están dados por las limitaciones constitucionalmente previstas a la libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta. En esa medida, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral que difundan los partidos políticos a través de los medios electrónicos de comunicación constituyen una reglamentación en el ámbito electoral de las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho a la libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6º de la Constitución Federal, en relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7º, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Es conveniente precisar que no es intención de esta autoridad imponer o predeterminar a los partidos políticos que participan en una elección, el contenido con el cual deben presentar, ante el electorado, a su partido, sus programas y acciones, ni la manera en que deba propiciar su acrecentamiento o fortalecimiento intelectual y, menos aún, los términos en que deben ser examinados, expuestos o discutidos los planteamientos propuestos por las fuerzas políticas contendientes, puesto que es de su entera responsabilidad el diseño y elaboración de los contenidos de los mensajes que difundan y que estimen más adecuados para la consecución del objetivo aludido, cuyas limitaciones específicas vendrán tan sólo impuestas por las restricciones contenidas, por ejemplo, en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del invocado código electoral federal, así como por la idoneidad que signifiquen para propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones partidistas.

### **ESTUDIO DE FONDO**

Una vez establecidas las consideraciones anteriores para la resolución del presente asunto, lo procedente es entrar al análisis del acto que el Partido Revolucionario Institucional considera transgrede el marco legal electoral en su perjuicio.

Así, tenemos que el denunciante manifiesta que la propaganda que el Partido Acción Nacional contrató y difundió en dos revistas de circulación nacional "Letras Libres" y "Nexos" en la que se hace referencia a la supuesta definición de la palabra "PRimitivo", la cual señala lo siguiente: "Dícese del /político/ mexicano perteneciente al PRI. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la trampa, la corrupción y la triquiñuela. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la mafia nacional fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar.

¿Los vas a dejar?”, apareciendo al final el emblema del Partido Acción Nacional, misma que según su dicho es denigrante y calumnia al instituto político que representa.

Al respecto, esta autoridad estima necesario definir que debemos entender por “denigrar” y “calumnia”, ya que la normatividad que se considera violentada es el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así tenemos que en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se establece que la voz:

**Denigrar.**

(Del lat. denigrāre, poner negro, manchar).

1. tr. Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien.
2. tr. [injuriar](#) (□ agraviar, ultrajar).

**Calumnia.**

(Del lat. calumniā).

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

Visto lo anterior, y toda vez que los conceptos apuntados denotan una ofensa a la fama de alguien, así como una acusación hecha maliciosamente a otro para causar un daño; se considera necesario verificar en primer término, si el contenido en la propaganda denunciada, pudiera encontrarse bajo la protección del derecho de libertad de expresión consagrado en el artículo 6 constitucional.

Por lo anterior, es preciso señalar el significado de las palabras que aparecen resaltadas en dicha propaganda las cuales pudieran tener un sentido calumnioso o denigrante, así el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española las define de la siguiente manera:

**Trampa.**

(De la onomat. tramp, gemela de trap).

1. f. Artificio para cazar, compuesto ordinariamente de una excavación y una tabla que la cubre y puede hundirse al ponerse encima el animal.

2. f. Puerta en el suelo, para poner en comunicación cualquier parte de un edificio con otra inferior.

3. f. Tablero horizontal, movable por medio de goznes, que suelen tener los mostradores de las tiendas, para entrar y salir con facilidad.

4. f. Tira de tela con que se tapa la abertura de los calzones o pantalones por delante.

5. f. Dispositivo que sirve para retener una sustancia separándola de otras.

6. f. Contravención disimulada a una ley, convenio o regla, o manera de eludirla, con miras al provecho propio.

7. f. Infracción maliciosa de las reglas de un juego o de una competición.

8. f. Ardid para burlar o perjudicar a alguien.

9. f. Deuda cuyo pago se demora.

### **Corrupción**

(Del lat. corruptio, -ōnis).

1. f. Acción y efecto de corromper.

2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito.

3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces.

4. f. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

5. f. ant. diarrea.

### **Triquiñuela.**

1. f. coloq. Rodeo, efugio, artería.

### **Efugio.**

(Del lat. effugium).

1. m. Evasión, salida, recurso para sortear una dificultad.

**Rodeo.**

1. m. Acción de rodear.

2. m. Camino más largo o desvío del camino derecho.

3. m. Vuelta o regate para librarse de quien persigue.

4. m. Manera indirecta o medio no habitual empleado para hacer algo, a fin de eludir las dificultades que presenta.

5. m. Manera de decir algo, valiéndose de términos o expresiones que no la den a entender sino indirectamente.

6. m. Escape o efugio para disimular la verdad, para eludir la instancia que se hace sobre un asunto.

7. m. En algunos países de América, deporte que consiste en montar a pelo potros salvajes o reses vacunas bravas y hacer otros ejercicios, como arrojar el lazo, etc.

8. m. Sitio donde se reúne el ganado mayor, bien para sestar o para pasar la noche, o bien para contar las reses o para venderlas.

9. m. Reunión del ganado mayor para reconocerlo, para contar las cabezas, o para cualquier otro fin.

10. m. Sal. Siesta del ganado vacuno en el campo.

11. m. germ. Conjunto o reunión de ladrones o de rufianes.

**Artería.**

(De artero).

1. f. peyor. Amaño, astucia que se emplea para algún fin.

**Mafia.**

(Del it. mafia).

1. f. Organización criminal de origen siciliano.
2. f. Cualquier organización clandestina de criminales.
3. f. Grupo organizado que trata de defender sus intereses. La mafia del teatro
4. f. P. Rico. Engaño, trampa, ardid.

**Cacique, ca.**

(De or. caribe).

1. m. y f. Señor de vasallos en alguna provincia o pueblo de indios.
2. m. y f. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo.
3. m. y f. coloq. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos.
4. f. coloq. p. us. Mujer del cacique.

**Autoritario, ria.**

1. adj. Que se funda en el principio de autoridad.
2. adj. Partidario extremado del principio de autoridad. U. t. c. s.
3. adj. Que tiende a actuar con autoritarismo. U. t. c. s.
4. adj. Dicho de un régimen o de una organización política: Que ejerce el poder sin limitaciones.

**Déspota.**

(Del it. despota).

1. m. Soberano que gobierna sin sujeción a ley alguna.
2. m. Hombre que ejercía mando supremo en algunos pueblos antiguos.
3. com. Persona que trata con dureza a sus subordinados y abusa de su poder o autoridad.

**Deshonesto, ta.**

1. adj. Falto de honestidad.
2. adj. No conforme a razón ni a las ideas recibidas por buenas.
3. adj. ant. Grosero, descortés, indecoroso.

Asimismo, es preciso señalar la definición que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española hace respecto de la palabra a la que supuestamente se refiere el Partido Acción Nacional en la propaganda difundida:

**“Primitivo, va.**

(Del lat. primitivus).

1. adj. Primero en su línea, o que no tiene ni toma origen de otra cosa.
2. adj. Perteneciente o relativo a los orígenes o primeros tiempos de algo.
3. adj. Se dice de los pueblos aborígenes o de civilización poco desarrollada, así como de los individuos que los componen, de su misma civilización o de las manifestaciones de ella. Apl. a pers., u. t. c. s. m.
4. adj. Rudimentario, elemental, tosco.
5. adj. Esc. y Pint. Se dice del artista y de la obra artística pertenecientes a épocas anteriores a las que se consideran clásicas dentro de una civilización o ciclo, y en especial de los artistas y obras del Occidente europeo anteriores al Renacimiento o a su influjo. Apl. a pers., u. t. c. s. m.
6. adj. Gram. Dicho de una palabra: Que no se deriva de otra de la misma lengua.
7. f. lotería primitiva.”

De lo anterior, se desprende que el significado de la palabra “primitivo” en nada es coincidente con el que aparece en la propaganda que el partido político denunciado difundió, pues en ésta se realizaron expresiones y términos que no aluden al significado

real e incluso se pretende vincular al Partido Revolucionario Institucional.

De lo hasta aquí expuesto y atendiendo a los principios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la litis versa sobre el contenido de propaganda política, en general, o propaganda político-electoral, en especial difundida por los partidos políticos en ejercicio de su libertad de expresión, es preciso atender a diversos parámetros.

La autoridad instructora considera importante señalar, previo al análisis de fondo, que las denuncias contra propaganda denigratoria o calumniosa constituyen el único tipo legal en el cuál se abordan los casos analizando, de principio, el **contenido** del mensaje. Para el Instituto Federal Electoral, hablar, decir, expresar, debatir y criticar son los verbos consustanciales de la vida democrática y los contenidos de los mensajes responsabilidad de quienes los transmite; no obstante en el caso de agravios por denigración y calumnia, el análisis del contenido es inevitable.

Asimismo y justamente porque por definición, la autoridad electoral, es concebida por la Constitución de la República como la autoridad garante de la más amplia participación política y de la discusión libre y sin cortapisas de los asuntos públicos y electorales, solo puede entrar a evaluar la existencia de propaganda denigratoria **a petición de parte**, es decir, cuando alguien se siente agraviado. En otras palabras, la autoridad electoral no tiene como función vigilar, censurar o supervisar lo que los partidos, candidatos o los participantes en la vida pública, dicen o expresan, sino que el IFE actúa porque alguien se lo pide y acude a la autoridad ejerciendo su derecho a defenderse de lo que considera injurioso.

Es preciso señalar, además, que en el análisis de estos asuntos, la autoridad instructora no puede actuar de manera axiomática o prescriptiva, es decir, no puede actuar señalando previamente **“lo que no se puede decir”** en el debate electoral o en el debate entre partidos. Por el contrario, dada la naturaleza viva de la discusión, de la crítica y de la propaganda democrática, la autoridad debe analizar

estos temas atendiendo su naturaleza “casuística, contextual y contingente”<sup>1</sup>.

En un primer estadio, la propaganda mencionada anteriormente, debe ser analizada para determinar si se encuentra o no dentro de la cobertura del derecho de libertad de expresión y su correlativo derecho a la información, tanto de los partidos políticos o coaliciones, como sus candidatos y ciudadanía u opinión pública en general, dado que, de no respetar los límites establecidos conforme a Derecho, esa propaganda se debe considerar atentatoria del régimen de libertades de los derechos subjetivos públicos y, en consecuencia, contraventora de los principios de legalidad y constitucionalidad, que rigen la materia electoral

Así, es criterio conocido para esta autoridad que el máximo órgano jurisdiccional de la materia ha señalado que para determinar si la propaganda política o la político-electoral difundida por los partidos políticos, en su caso, se encuentra o no ajustada a los límites constitucionales y legales, en general, del derecho a la libertad de expresión, se deben analizar los siguientes aspectos básicos y si se concreta uno de tales supuestos, considerar que con esa propaganda se trasciende el ámbito de lo tutelado jurídicamente por el derecho fundamental en estudio y que se incurre en una conducta ilícita, con todas las consecuencias jurídicas que trae consigo esta conducta:

- ❖ Ataque a la moral pública;
- ❖ Afectación a derechos de tercero;
- ❖ Comisión de un delito;
- ❖ Perturbación del orden público;
- ❖ Falta de respeto a la vida privada;
- ❖ Ataque a la reputación de una persona, y
- ❖ Propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya

---

<sup>1</sup> Como lo sostiene el filósofo del derecho Owen M. Fiss en “*Free Speech and the Prior Restraint Doctrine*”, New York, Boulder: Westview, 1996.

incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas.

Concluido el análisis del caso concreto, conforme a los parámetros antes expuestos, la autoridad debe revisar si en el particular se infringe el mandato establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aspecto que, como lo ha sostenido anteriormente ese órgano jurisdiccional, se acredita cuando en un mensaje:

- a) Se emplean expresiones que denigran a las instituciones o a los partidos políticos, y
- b) Que se calumnie a las personas.

Hecho lo anterior, la autoridad del conocimiento debe dilucidar si una frase o expresión resulta denigrante como resultado de analizar el contenido del mensaje político, esto es, cuando el propósito manifiesto o el resultado objetivo no sea difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, lo cual es posible advertir si de tal análisis se constituye que las expresiones utilizadas resultan impertinentes, innecesarias o desproporcionadas para:

- a) Explicitar la crítica que se formula, o
- b) Resaltar o enfatizar la oferta política o la propuesta electoral que se pretende difundir entre el electorado.

Igualmente se debe tomar en consideración, que el examen atinente se debe efectuar bajo un escrutinio estricto, en aquellos casos en los cuales el legislador ha impuesto las características a que se deben ceñir los mensajes que difunden los partidos políticos, dado que con el tipo de conducta deseado se propende a la realización de sus fines, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo primero, Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 23, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta posición es congruente con lo previsto en el referido artículo 38, párrafo 1, inciso p) del código

comicial federal, dado que la disposición es enfática, sobre el particular, cuando establece la abstención de denigrar a las instituciones o partidos políticos o que calumnie a las personas, lo cual apunta la connotación expositiva y propositiva que debe caracterizar las actitudes, discursos y mensajes, de los partidos políticos.

Por otro lado, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que si bien, la intención del constituyente y del legislador, como se señaló en otras partes de la resolución, consistió en regular la propaganda política de los partidos a fin de evitar excesos que vulneren la democracia, también es cierto que el juez no puede convertirse en un censor de la opinión política, sino al contrario, debe ponderar los principios que están en juego y la situación en la que se da una determinada propaganda, con el fin de potencializar la libertad de expresión en el ámbito de la política y con ello fortalecer la democracia.

Es por ello, que es indiscutible que la vida democrática le da a la libertad de expresión una particularidad que amplía su alcance. Así, en este espacio la libertad de expresión es también un derecho al disenso, que puede ser ejercido por todo ciudadano en la práctica democrática. Por lo tanto, garantizar esta libertad es la sustancia que permite la formación de la opinión pública y su reproducción garantiza la existencia de una ciudadanía más informada y más madura en las democracias representativas.

Es claro entonces, que si el legislador ha procurado que el derecho de voto de los ciudadanos se ejerza de manera voluntaria y libre, que surja como producto de una libre valoración, en la cual se tomen en cuenta, preferentemente, los planteamientos de los partidos y de las coaliciones, estas propuestas deben exponer un análisis de la problemática y necesidades nacionales; la manera como se pretende afrontar esa problemática y satisfacer esas necesidades, así como de la ideología pregonada en cada caso; evitando sustentar esas propuestas y análisis en un ejercicio irreflexivo y hasta antijurídico que desvirtúe el derecho de participación política del ciudadano.

Así en el caso concreto, tenemos que la propaganda denunciada es aquella en la que supuestamente se define el término “PRlimitivo”, cuyo contenido ha sido referido a lo largo de la presente resolución.

En principio a juicio de esta autoridad la propaganda bajo análisis, en modo alguno constituye un ataque a la moral pública, tampoco es una conducta provocadora de un delito; no se dirige a perturbar el orden público; no implica falta de respeto a la vida privada de alguna persona o grupo de personas; no incita a la violencia, y tampoco constituye apología de un delito.

Lo anterior es así en virtud de que la propaganda denunciada no lastima la moral pública como los deberes que los hombres tienen para con la misma sociedad en la que viven, es decir, para respetar su nación, la patria y el estado, toda vez que de su contenido no se desprende ningún peyorativo o alguna afirmación que dañe los elementos antes referidos pues únicamente refiere el al Partido Revolucionario Institucional, asimismo, de su lectura se advierte que no existe palabra alguna que incite o invite a alguien a la comisión de algún delito, tampoco incita a alterar el orden normal que rige a la sociedad a efecto de incitar a la violencia en contra de alguien; ni se hacen imputaciones directas en contra de la vida privada de alguna persona en particular.

Sin embargo, queda pendiente analizar el contenido de la propaganda denunciada a la luz de las consideraciones precedentes, es decir, si las expresiones empleadas en la misma y en el contexto integral de su presentación, pueden materializar alguna afectación a los derechos de un tercero; en el caso concreto, al Partido Revolucionario Institucional.

En ese orden de ideas, se estima que algunos de los significados de las palabras utilizadas en la publicidad denunciada, constituyen acepciones negativas y en el contexto en que son utilizadas se les atribuyen dichas características a todos los políticos que emanan del Partido Revolucionario Institucional. En otro contexto las mismas palabras pueden no tener por sí mismas una implicación descalificatoria: “Combate a la corrupción” por ejemplo, no es lo mismo que “connivencia con la

corrupción”. Pero en las condiciones específicas de la propaganda denunciada no aporta otra cosa que la simple descalificación y son convertidas en un vehículo sin más contenido que el calificativo y el epíteto agravante.

Lo anterior es así porque el uso de esas palabras en la construcción de las afirmaciones: “Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para **la trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. (...) Es propio de esta especie la riqueza mal habida, (...) y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos, al vincularlas con el resto de los elementos utilizados en la propaganda denunciada, consistentes en la afirmación “Amenazan con regresar” y el cuestionamiento “¿Los vas a dejar?”, los cuales generan convicción de que con la difusión de dicha propaganda se busca exclusivamente denostar la imagen del Partido Revolucionario Institucional.

En este punto, es importante agregar un elemento de juicio adicional, aportado por el ex Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Maestro José de Jesús Orozco, a propósito de los límites a la libertad de expresión: en el debate político electoral, la crítica debe llegar tan lejos como la razón y los argumentos lo permitan, y no debe conocer otra frontera que los calificativos que afirmen, señalen, presuman o insinúen, conductas tipificadas como delitos. En otras palabras, el límite a la libertad de expresión en la propaganda de los partidos políticos se halla allí y donde su propaganda deja de ser dura y crítica para volverse **una imputación penal, delictiva**, pues de ser ciertas las aseveraciones de ese tipo, su curso no tendría porque ocurrir dentro de los mensajes políticos, y más bien cursar en una denuncia de carácter penal<sup>2</sup>.

Pues si bien se pudiera considerar como una crítica dura y opinión del Partido Acción Nacional respecto a la actuación del Partido Revolucionario Institucional

---

<sup>2</sup> Orozco Henríquez, Jesús. *Calumnia y difamación: los cambios emblemáticos en México*. Ponencia presentada en el Coloquio *Libertad, Denigración, Calumnia y Campaña Electoral: una reflexión sobre el nuevo marco constitucional*, septiembre de 2008. IFE-TRIFE.

durante los años en que sus militantes ocuparon la Presidencia de la República, cuando refiere:

*“Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país (...) Durante décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros”,*

Lo cierto es que al añadir

*“Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Deshonesto. (...) Es propio de esta especie **la riqueza mal habida** (...) y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y **solapada** por ellos mismos” rebasan los límites de la libertad de expresión y se convierten en instrumentos de la denigración, en elementos que pertenecen a la materia penal y no electoral.*

Esto es así porque del contenido de la propaganda que se denuncia se advierte que la misma implica únicamente la disminución y el demérito del Partido Revolucionario Institucional. En ese sentido, se estima que el instituto político denunciante tiene la razón, pues la propaganda analizada tiene como propósito central denostar su imagen, ya que se relaciona a los militantes de ese partido como sujetos que hacen trampa, son corruptos, autoritarios, deshonestos, se caracterizan por “la riqueza mal habida” e incluso, se les vincula con la “mafia nacional”. Se advierte además y con toda nitidez una intención deliberada del Partido Acción Nacional, en la que predomina la negación del contrario y de su legitimidad para actuar y ser votado por los electores, como lo muestra la reiterada frase “Amenazan con regresar... ¿los vas a dejar?”. De ese modo, es válido concluir que las afirmaciones contenidas, así como el contexto en que se utilizaron las palabras comprendidas en la propaganda denunciada, no sólo se denigra a los políticos emanados de su filas, sino a dicha organización política por sí misma, cuestionando incluso la legitimidad de su concurrencia en los comicios.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-108/2008, que en lo que interesa señaló:

“(…)

*Ahora bien, al efectuar un análisis del promocional, conforme a las reglas específicas de la propaganda política-electoral, se arriba a la conclusión de que su contenido se encuentra dentro de los límites legalmente establecidos, en razón de lo siguiente.*

*En concepto de esta autoridad electoral jurisdiccional, el mensaje analizado no tiene como propósito denostar la imagen de alguno de los partido políticos contendientes o de los candidatos propuestos, porque si bien es cierto que se formula una opinión crítica respecto de lo que consideran constituyó el desempeño del partido político en el ejercicio del gobierno, en el Distrito Federal, lo cierto es que en ningún momento se emplean expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigración de alguien, en particular o en general. Por otra parte, del contenido del spot bajo estudio se puede advertir que las expresiones empleadas no resultan impertinentes, innecesarias o desproporcionadas, para explicitar la crítica que se formula.*

(…)

En ese sentido, y tomando en cuanto lo expresado por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, cuando el contenido de la propaganda que emitan los partidos políticos, en principio, pueda considerarse una opinión crítica o hasta considerarse dura, y por ende, ampara en el derecho de libertad de expresión, deja de estar protegida por tal derecho, cuando en ella se utilicen frases que impliquen denigración o calumnia y mediante ellas, se reduzca al adversario político a una especie cuasi delictiva, tal como en el caso acontece.

Amén de lo expuesto, es un asunto de explorado derecho, que la propaganda que emitan los partidos políticos debe privilegiar un tipo de comunicación, en especial, la de difundir sus principios ideológicos, las plataformas electorales y sus programas de acción

en todo tiempo. De hecho las distintas leyes y los distintos códigos electorales federales, desde 1977, propician ese tipo de propaganda, pues se considera que el despliegue de sus mensajes ocurre en el ejercicio de sus prerrogativas. El artículo 228, párrafo 4 dice:

*“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”.*

A juicio de esta autoridad, e conjunto de dispositivos señalados establecen de modo inequívoco, deberes reiterados a los partidos en materia de propaganda política y electoral. En ese tenor, se considera que el tipo de mensaje utilizado por el Partido Acción Nacional no solo excede los límites de la libertad de expresión, convirtiéndola en propaganda denigratoria, sino que tampoco se ajusta al deber legal de privilegiar el debate programático y de plataformas políticas.

Así, esta autoridad, al analizar la denuncia que origina el presente procedimiento pone en marcha una aclaración sobre los derechos constitucionales, toda vez que la libertad de expresión, como cualquier otra, **no es absoluta** y puede entrar en colisión con otras libertades y derechos, que a veces deben prevalecer por ser mayor el bien que debe protegerse. En consecuencia, la función del Instituto Federal Electoral en estos casos, es determinar caso por caso, cuál de las libertades y derechos constitucionalmente protegidos debe imponerse. Y en este caso debe tenerse en cuenta que la prevalencia de la libertad de expresión exige como uno de sus requisitos, el carácter no injurioso de la declaración que se juzga.

Bajo ese contexto, se considera que la propaganda denunciada emitida por el Partido Acción Nacional sobrepasa los límites constitucionales, toda vez que pretende, no la crítica, sino sobre cualquier otra cosa, denigrar al Partido Revolucionario Institucional.

En esa medida, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral que difundan los partidos políticos, constituye una reglamentación en el ámbito electoral de las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho a la libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6º de la Constitución Federal, en relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7º, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Es criterio conocido del máximo órgano jurisdiccional en la materia que en el ámbito político está permitida la crítica dura de los actores políticos, pero la misma debe estar debidamente sustentada y argumentada, lo que en el caso no acontece. Sobre este particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-34/2006 y acumulado, estableció el siguiente criterio:

“(…) las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden en la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además susceptibles de ser comprobados razonablemente, y no apoyados en simples rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, sin que ello implique una exactitud inusitada no controvertida del hecho.”

Toda propaganda emitida por los actores políticos debe respetar los límites marcados por la ley; en la situación que nos ocupa los límites fueron sobrepasados por el Partido Acción Nacional, tal y como se desarrollo en la totalidad de la presente resolución, por lo que esta autoridad estima declarar fundada la pretensión del Partido Revolucionario Institucional por lo que hace a la violación al Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional, en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p y 342, párrafo 1, inciso j).

**7. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA.** Toda vez que el denunciante, le imputa al Partido Acción Nacional, la presunta realización de actos anticipados de campaña, toda vez que en la propaganda denunciada se leen las frases: **“Amenazan con regresar” y “¿Los vas a dejar?”**, así como la utilización del emblema del Partido Acción Nacional, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3, y 342 párrafo 1, inciso e) del código federal electoral.

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

En ese sentido, para el estudio de lo planteado, conviene tener presentes algunas consideraciones de tipo general, respecto del tema que nos ocupa, así como las definiciones contenidas en las fuentes legales y reglamentarias aplicables, relativas a lo siguiente:

#### **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Artículo 26.- (Se transcribe).

Artículo 228.- (Se transcribe).

#### **Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral**

**Artículo 7.-** (Se transcribe).

Al respecto, conviene precisar, que si bien las definiciones legales y reglamentarias, como las transcritas, proporcionan un punto de partida para distinguir la naturaleza de los actos que realizan los partidos políticos, no se trata de clasificaciones taxativas sino enunciativas, pues en ellas no se pretende establecer una especie de tipo normativo, sino de destacar las características que, al estar presentes de una manera preponderante en la conducta denunciada, permitan ubicarla en alguna de tales divisiones.

Por ende, no es posible pensar que la ausencia en la propaganda que emitan los partidos, de expresiones evidentes relacionadas con elementos formales

proporcionados por las definiciones citadas, implique necesariamente que no se trate de actos que puedan ser considerados en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación definitiva, de la clase de acto ante el que se esté, sólo es posible mediante el análisis de todas sus circunstancias y características particulares. Ese examen, evidentemente, sólo es posible realizarlo frente a hechos concretos, teniendo solamente como punto de partida (pero no como único elemento) las definiciones mencionadas.

Otra manera de pensar, podría llevar al absurdo de afirmar, por ejemplo, que sólo son actos anticipados de campaña, los que se realizan antes del período de campaña electoral, o que sólo es propaganda electoral, la que se efectúe durante la etapa de campaña electoral, con riesgo de caer en un reduccionismo conceptual, que a ningún fin útil conduciría.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, al hacer una interpretación funcional y sistemática de los artículos 228, 342 y 343 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, arriba a la conclusión de que los actos anticipados de campaña que constituyen una infracción atribuible a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, son aquellos que tienen las características propias de los actos legalmente autorizados para las precampañas y las campañas, pero que se emiten fuera de los periodos legalmente establecidos.

Respecto de los actos de las campañas electorales, tenemos que el artículo 228 del Código, establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En el párrafo 2 del citado precepto, se establece que por actos de campaña se entienden 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.

El párrafo 3 del artículo invocado, señala 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.

En el párrafo 4 del precepto en cuestión, se establece la obligación de que, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, se deberá 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.

Lo anterior permite concluir, que los actos de campaña tienen las siguientes características:

1) Son 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 entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos al electorado para promover sus candidaturas.

3) La propaganda electoral es 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) Existe la obligación, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, de 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.

En suma, de la interpretación del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello.

Ahora bien, el artículo 342, párrafo 1, inciso e) del Código establece que constituye infracción de los partidos políticos la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos.

El artículo 344, párrafo 1, inciso a), del Código, establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

Así, los actos de campaña electoral tienen lugar en el plazo legalmente permitido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias ha concluido que para que un acto pueda considerarse como de campaña electoral es indispensable que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto.

En ese sentido, consideró que tal actividad propagandística está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad determinada, la que se encuentra acotada a la contienda electoral, puesto que no debe perderse de vista que cualquier acto de ese tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral; sin embargo, cualquier acto encaminado a la obtención del voto fuera del período destinado a la ley electoral para las campañas electorales debe estimarse prohibido.

Ello, porque el propósito de la propaganda electoral es ejercer influencia sobre los pensamientos,

emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos.

Para ilustrar las consideraciones apuntadas la tesis relevante número S3EL 118/2002, sustentada por esta Sala Superior, visible en las páginas 810-811, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, bajo el epígrafe: "PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y PROCESO ELECTORAL. SON DISTINTOS, EN SU ESTRUCTURA Y FINES, AUN CUANDO PUEDAN COINCIDIR TANTO EN EL TIEMPO COMO EN ALGUNOS DE SUS ACTOS (Legislación de San Luis Potosí y similares)."

De igual forma, se ha construido el criterio de que pueden acontecer actos anticipados de campaña, en el lapso comprendido entre la selección o designación interna de los candidatos y el registro constitucional de su candidatura ante la autoridad electoral administrativa, durante el desarrollo del propio procedimiento y antes del inicio de éste, cuando dichas conductas sean ejecutadas por cualquier militante, aspirante o precandidato.

En otras palabras los actos anticipados de campaña requieren un elemento personal pues los emiten los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos; un elemento temporal, pues acontecen antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos y un elemento subjetivo, pues los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover el candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

Lo anterior, sobre la base del valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en mantener a salvo el principio de equidad en la contienda, los cuales no se conseguirían si previamente al registro partidista o constitucional de la precandidatura o candidatura se ejecutan ese tipo de conductas a efecto de posicionarse entre los afiliados o la ciudadanía para la obtención del voto, pues en cualquier caso se

produce el mismo resultado, a saber: inequidad o desigualdad en la contienda partidista o electoral, ya que, por una sana lógica, la promoción o difusión de un precandidato o candidato en un lapso más prolongado, produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su precampaña o campaña en la fecha legalmente prevista; es decir, con tal prohibición se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

**Incluso, respecto de los actos anticipados de campaña, la Sala Superior ha sostenido que son aquéllos realizados por los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos, antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos, siempre que tales actos tengan como objetivo fundamental la presentación de su plataforma electoral y la promoción del candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.**

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en los recursos de apelación resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con las claves SUP-RAP-64/2007 y su acumulado SUP-RAP-66/2007 y SUP-RAP-15/2009 y su acumulado SUP-RAP-16/2009 y SUP-JDC-404/2009 y su acumulado SUP-RRV-1-2009.

**En ese contexto, es dable concluir que los actos anticipados de campaña, son ilegales si tienen como objeto presentar a la ciudadanía una candidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas, si se solicita el voto o se hace referencia a la jornada comicial, requisitos éstos que debe reunir una propaganda emitida fuera de los periodos legalmente permitidos para considerar que es ilícita; elementos que, constituyen requisitos sustanciales**

**indispensables para acreditar la ilegalidad de este tipo de actos.**

**ESTUDIO DE FONDO**

Una vez expuesto anterior, lo procedente es analizar los argumentos hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional con el objetivo de determinar, si como lo afirma ese instituto político, el Partido Acción Nacional realizó actos anticipados de campaña.

Así, esta autoridad para una mejor comprensión del presente asunto, procederá a realizar el estudio de la conducta desplegada por el Partido Acción Nacional, consistente en la colocación de las frases “Amenazan con regresar” y “¿Los vas a dejar?”, utilizando en la parte final el emblema del Partido Acción Nacional, se actualizan actos anticipados de campaña.

Al respecto, esta autoridad considera que la simple inclusión de dichas frases no puede considerarse actos anticipados de campaña, toda vez que con base en las consideraciones generales antes expuestas, para ese efecto resulta necesario la concurrencia de elementos sustanciales como lo son la promoción de un candidato, la difusión de propuestas, la solicitud del voto, entre otros elementos que en el caso no se acreditan, toda vez que de los medios de prueba que obran en autos no se advierte la referencia a la jornada comicial en el sentido de que la ciudadanía apoye o vote a favor de un candidato específico que postule el partido hoy denunciado.

Por otro lado no se puede dejar de lado que la finalidad de la propaganda política permanente que realizan los institutos políticos es la de incrementar el número de sus afiliados y que la misma no se limita exclusivamente a los periodos de campaña.

Asimismo, el quejoso también agregó como medios de prueba para acreditar su dicho las notas periodísticas publicadas en los periódicos “El Universal”, en su edición del 30 de marzo de 2009 y “Excélsior”, en su edición del 31 de marzo de 2009, las cuales para mejor comprensión del asunto se muestra su contenido a continuación:

**“MANTENDREMOS POSTURA Y ESTRATEGIA**

El Partido Acción Nacional seguirá con la misma “postura” y “estrategia” con miras a las elecciones del 5 de julio.

El Secretario de Comunicación y vocero del blanquiazul, Héctor Villarreal, detalló que su instituto político “no” va a cambiar la estrategia y seguirán trabajando como si estuviéramos en la anterior encuesta que los ubicaba en una intención de voto de 25.1%.

“Nosotros estamos tomando este sondeo con una gran seriedad, lo estamos tomando con mucho interés y la decisión del PAN es que no vamos a cambiar la estrategia en el sentido que nosotros vamos a seguir trabajando como si estuviéramos ante el mismo escenario de la otra encuesta”, detalló.

Ahora la encuesta de esta casa editorial, pone al blanquiazul en 27.4%, por ello, “vamos a seguir trabajando fundamentalmente en dos vertientes que son: concretar y concluir de manera adecuada nuestros procesos internos para brindarle a los ciudadanos los mejores candidatas y candidatos en todo el país”.

Además de que el PAN, “seguirá manifestando y dando su total respaldo al presidente Calderón en la puesta en marcha de políticas públicas y de manera especial en la lucha contra la delincuencia organizada y las mañas del narcotráfico”.

**“CRITICA PAN A PRI CON SOPA DE LETRAS**

Como parte de su estrategia hacia los comicios federales del 5 de julio próximo, el blanquiazul invita ahora a resolver juegos de destreza.

Con la intención de involucrar a la ciudadanía mediante mensajes interactivos, y también para “ayudar a que haga memoria”, el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó una etapa más de su estrategia con miras a las elecciones federales del 5 de julio próximo.

Ayer, en varios diarios de circulación nacional, apareció un anuncio panista contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se trata de dar al lector la oportunidad de resolver un popular juego de habilidad visual y mental.

El mensaje comienza con la siguiente invitación: “Busca 13 características del gobierno del PRI en esta sopa de letras”.

Enseguida aparece, propiamente, el ejercicio lúdico propuesto en el anuncio pagado por Acción Nacional. En la mezcla de 135 letras están las 13 palabras, que, según el blanquiazul, definen a las administraciones priístas:

“Censura”, “deuda”, “robo”, “atraso”, “impunidad”, “complicidad”, “transa”, “corrupción”, “narco”, “pobreza”, “represión”, “abuso” y “crimen”.

Para el lector hay una sola pista, las siglas del PRI ya marcadas, pero enlazadas, cuando se ha cumplido con el ejercicio, con las palabras “corrupción” y “crimen”.

El propósito de este anuncio es que la gente medite y haga memoria, explicó a este diario el vocero del PAN, Héctor Villarreal, quien agregó que este mensaje es sólo una parte de una estrategia de campaña, pues “vienen más cosas”.

“El propósito es que la gente vea la película y no sólo los créditos”, subrayó Villarreal.

Lo que se busca es que contrastar resultados y propuestas, con la mira en obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del 5 de julio, cuando se renovará la Cámara de Diputados y serán elegidos seis gobernadores, además de presidentes municipales.

En Acción Nacional resulta claro, destacó el portavoz de este partido, que es complicado para la gente poner atención a los discursos políticos, y por eso, se les ocurrió lanzar este tipo de material.

La cuestión es que la ciudadanía, en este caso los lectores, se involucren más en las campañas y

participen mediante mensajes interactivos, señaló Villarreal.

Asimismo, recordó, que la estrategia general de las campañas panistas se basará en tres ejes. El primero, consiste en posicionar a los mejores candidatos, el segundo, es presentar las mejores propuestas, y el tercero, en respaldar a los gobiernos de extracción albiazul.”

Cabe señalar que las notas referidas, fueron aportadas como medios de pruebas en el expediente identificado con el número SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado SCG/PE/PRI/JD09/PUE/061/2009, por lo que mediante proveído de fecha quince de abril de dos mil nueve el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó que se agregara al expediente en que se actúa copia sellada y cotejada de las mismas, de las cuales únicamente se obtienen indicios sobre la existencia de las declaraciones que se le imputan al C. Héctor Villareal, Vocero del Partido Acción Nacional, por lo que esta autoridad no encuentra motivo de violación a la normatividad electoral en específico a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña; lo anterior es así, en atención a lo siguiente:

Del contenido de las notas publicadas en los periódicos “Excélsior” y “El Universal” antes aludidos, se advierte que las mismas, si bien hacen referencia a diversas declaraciones en las cuáles el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aún indica que dicho instituto político seguirá manifestando y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio, las mismas no constituyen actos anticipados de campaña.

En ese sentido, esta autoridad estima que los hechos a que hace referencia el partido político denunciante no pueden considerarse actos anticipados de campaña, ya que de la adminiculación tanto de la

colocación de las frases citadas así como de las declaraciones a que se hace referencia en las notas periodísticas, si bien es cierto que se promociona la imagen del partido político denunciado, lo cierto es que tal hecho no es suficiente para considerar que ello sea propaganda electoral anticipada.

En consecuencia, esta autoridad considera que no existen elementos que acrediten la realización de actos anticipados de campaña, ya que como se precisó con antelación, la Sala Superior ha considerado que para que se constituyan los actos anticipados se necesita acreditar tres elementos; siendo éstos el personal, el temporal y el subjetivo.

En ese tenor aun cuando en el caso se dijera que el elemento personal lo constituye la difusión de la propaganda del Partido Acción Nacional en la que incluyó las frases “Amenazan con regresar” y “¿Los vas a dejar?”, y la utilización del emblema del Partido Acción Nacional, y que la propaganda denunciada como se acreditó en autos, se realizó en el periodo que transcurre entre la conclusión de las precampañas y el inicio formal de las campañas, lo cierto es que de ninguna forma se acredita el elemento subjetivo, pues de la publicidad denunciada no se advierte de ninguna forma la difusión de la plataforma electoral del Partido Acción Nacional y mucho menos la promoción de algún candidato con miras a la próxima jornada electoral que se celebrará el 5 de julio de este año.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, y toda vez que del análisis integral realizado a las constancias que obran en el expediente, esta autoridad no encuentra elementos suficientes que acrediten la totalidad de requisitos con los que se podría acreditar una violación al artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, se propone declarar **infundada** la presente queja por cuanto este tema.

**8. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.** Que una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la infracción y la responsabilidad del Partido Acción Nacional respecto a la realización de actos denigrantes y calumniosos en contra del

Partido Revolucionario Institucional en términos de lo argumentado en el considerando 6 de la presente resolución y con base en lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a imponer la sanción correspondiente.

Al respecto, cabe citar el contenido del dispositivo legal referido en el párrafo precedente, el cual en la parte que interesa señala lo siguiente:

**Artículo 355.-** (Se transcribe).

Del artículo trasunto, se desprenden las circunstancias que tomará en cuenta este órgano resolutor para la imposición de la sanción que corresponde al partido político responsable de la infracción.

Por su parte, el artículo 354, párrafo 1, inciso a) del Código Federal Electoral, establece las sanciones aplicables a los partidos políticos, en tanto que el artículo 342, párrafo 1 del mismo cuerpo normativo electoral, refiere los supuestos típicos sancionables. En específico, los incisos a) y j) del numeral antes invocado señalan que constituyen infracciones de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del código de la materia, y en particular la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Al respecto, cabe citar el contenido de los dispositivos legales referidos en el párrafo precedente, los cuales en la parte que interesa señalan lo siguiente:

**Artículo 342.-** (Se transcribe).

**Artículo 354.-** (Se transcribe).

Como se observa, la violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código deberá ser sancionada con la imposición de una multa.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las Tesis de Jurisprudencia identificadas con los rubros: **"ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL"** y **"SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN"**, con números **S3ELJ 09/2003** y **S3ELJ 24/2003** respectivamente, señala que respecto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político nacional por la comisión de alguna irregularidad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, debe tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta.

I.- Así, para **calificar** debidamente la falta, la autoridad debe valorar:

#### **El tipo de infracción.**

La conducta cometida por el Partido Acción Nacional vulnera lo establecido en los artículos 6 y 41, Base III, apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 233, párrafo 2 y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Federal Electoral, en virtud de que la propaganda materia del presente procedimiento contiene elementos que tienen como efecto la denigración de la imagen pública del Partido Revolucionario Institucional frente a la ciudadanía.

#### **La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.**

Al respecto, cabe señalar que no obstante haberse acreditado la violación a lo dispuesto en distintos preceptos constitucionales y legales por parte del Partido Acción Nacional, ello no implica que estemos en presencia de una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, ya que en dichas normas el legislador pretendió tutelar, en esencia, el mismo valor o bien jurídico (el cual se define en el siguiente apartado).

**El bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas).**

La interpretación armónica de las normas constitucionales y legales antes referidas tienen por finalidad proteger, en materia electoral, **la integridad de la imagen pública de los partidos políticos (o en su caso, de las personas)**, lo cual adquiere mayor relevancia cuando se trata precisamente del ejercicio de la libertad de expresión a través de la cual un partido político pretende formular una crítica a otro ente de similar naturaleza.

Al respecto, es necesario recordar que la génesis de la limitante a las expresiones que realizan los partidos políticos elevada a rango constitucional, deviene del interés que pondera todo sistema democrático de partidos que consiste en la protección de la reputación de los demás integrantes del sistema en cuestión. Dicha prohibición formó parte de las recientes reformas que sufrió el sistema electoral, la cual tuvo entre sus propósitos centrales, según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que el ejercicio de la libertad de expresión es factible cuando los actores políticos basan sus expresiones en hechos ciertos que tienen sustento en situaciones reales o demostrables, y carecen de elementos intrínsecamente injuriosos o denigratorios y cuando no son desproporcionados.

**Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.**

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

**a) Modo.** En dos revistas de circulación nacional ("Letras Libres" y "Nexos" se difundió una propaganda que señala: "PRImitivo.- Dícese del /político/ mexicano perteneciente al **PRI**. Durante setenta años gobernaron México con resultados

fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la **trampa, la corrupción y la triquiñuela**. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la **mafia nacional** fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?, apareciendo en la parte final el emblema del Partido Acción Nacional.

**b) Tiempo.** De los ejemplares de las revistas antes señaladas y que obran en autos, se evidencia que la publicación de la citada propaganda se dio en las ediciones del mes de abril del año en curso.

Es relevante también el hecho notorio de que la propaganda se emite dentro de un proceso electoral, y en particular en el período intermedio que comprende el fin de las precampañas y el inicio de las campañas.

**c) Lugar.** La propaganda fue difundida a nivel nacional, ya que los medios impresos en donde se publicitó, cuentan con un tiraje a nivel nacional.

#### **Intencionalidad.**

Sobre este particular, cabe resaltar que el Partido Acción Nacional contrató y difundió la propaganda materia del actual procedimiento, incluyendo en él expresiones que se encuentran dirigidas a vincular frases como trampa, corrupción, triquiñuela, cacique, autoritario, déspota, dishonesto, mafia, riqueza mal habida, ostentación de oro, cadenas, grandes coches, con los políticos que pertenecen o emanan del Partido Revolucionario Institucional, lo que no puede en modo alguno considerarse como un mero descuido o falta de cuidado.

En este orden de ideas, esta autoridad estima que con la realización de la contratación y difusión de la propaganda que fue analizada en el presente fallo, el Partido Acción Nacional actuó con intencionalidad, ya que el mensaje de la multirreferida propaganda en la que se pretende definir la palabra "PRimitivo" fue

consecuencia de la planificación en la que cabe presumir una reflexión previa y metódica, máxime que se difundió en medios de comunicación masiva, razón por la cual no puede arribarse a una conclusión distinta a la enunciada.

Da sustento a lo anterior, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la resolución al recurso de apelación identificado el número de expediente SUP-RAP-009/2004, en la que estableció que para que se puedan definir con claridad los parámetros que debe requisitar una propaganda a fin de que encuadre debidamente en el debate de las ideas y propuestas, en el marco de la sana crítica y de los principios del Estado democrático y social de Derecho y que infunda a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general, una auténtica cultura democrática, deben atenderse los siguientes criterios:

“(...)

**c)** 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.

(...)”

**Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas.**

No obstante que en los apartados relativos a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, quedó de manifiesto que la propaganda de mérito fue difundida en dos medios de comunicación impresa (Revistas “Letras Libres” y “Nexos”), es preciso señalar que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada ni en forma sistemática, pues la contratación de dicha publicidad obedece a la misma temporalidad, toda vez que las revistas en comento corresponden a la edición del mes de abril.

**Las condiciones externas y los medios de ejecución.****Condiciones externas (contexto fáctico).**

En este apartado, resulta atinente precisar que la difusión de la propaganda materia de inconformidad se presentó en el desarrollo del proceso electoral federal, en el periodo intermedio de la conclusión de las precampañas y el inicio formal de las campañas.

**Medios de ejecución.**

La difusión de la propaganda objeto del presente procedimiento especial sancionador, se llevó a cabo en dos revistas mensuales de distribución nacional.

**II.-** Una vez sentadas las anteriores consideraciones, y **a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, esta autoridad procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

**La calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra.**

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la conducta debe calificarse con una **gravedad especial**, ya que la misma infringe los objetivos buscados por el legislador al ponderar el respeto a la integridad de la imagen pública de los partidos políticos

En este punto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus

finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisados, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, como puede darse en el caso de la revisión de informes anuales y de campaña, o un procedimiento administrativo sancionador electoral relacionado con una queja en contra de un partido político por irregularidades derivadas del manejo de sus ingresos y egresos, de tal forma que tales elementos sea necesario tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

### **Reincidencia.**

Otro de los aspectos que esta autoridad debe considerar para la imposición de la sanción, es la reincidencia en que pudo haber incurrido el partido responsable.

Al respecto cabe citar el artículo 355, párrafo 6 del Código Federal Electoral, mismo que a continuación se reproduce:

**“Artículo 355.-** (Se transcribe).

En ese tenor, existe constancia en los archivos de este Instituto Federal Electoral de que el Partido Acción Nacional con anterioridad ha sido sancionado por la comisión de conductas contraventoras a lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal, tal como se desprende de los siguientes expedientes:

En efecto, en la queja identificada con la clave JGE/QPRI/CG/001/97, resuelta en Sesión del Consejo General de 3 de junio de 1997, se impuso una multa de 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al Partido Acción Nacional, toda vez que el 7 de abril de 1997 en los periódicos "El Diario de México", "La Jornada", "El Nacional", "Reforma" y "Excélsior", se publicaron unas notas relativas al acto de inicio oficial del registro de los candidatos a cargos de elección popular del PAN, en las que se hacía alusión a que en dicho acto el entonces Presidente del CEN del PAN señaló que: "...los bienes del candidato a la Jefatura de Gobierno del DF postulado por el PRI "...han sido obtenidos 'lucrando con la miseria del pueblo de México', y asimismo que ha vivido 'de la deshonestidad propia y de la heredada...'", afirmaciones que se consideraron contraventoras de lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código comicial federal.

Asimismo, dentro de la queja identificada con el número de expediente JGE/QPRI/CG/022/2003, resuelta en Sesión del Consejo General del 30 de noviembre 2003, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción del 1.79% de las ministraciones mensuales del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes, equivalente \$819,000.00, toda vez que inició una campaña publicitaria en medios de comunicación, televisivos y radiofónicos a nivel nacional en los que se denostó, denigró, calumnió la imagen del Partido Revolucionario Institucional, contratando con Televisa, S.A de C.V. y TV Azteca, S.A. de C.V., la transmisión de promocionales, los cuales, según los datos aportados por la última de las empresas mencionadas se transmitieron entre el 22 de enero y el 12 de febrero de 2003, es decir, dentro del periodo de campaña.

Al respecto, es de referirse que el Partido Acción Nacional impugnó la determinación antes señalada, misma que fue confirmada por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-77/2005.

También existe la queja identificada con el número de expediente JGE/QCG/270/2006 y sus acumulados JGE/QCG/271/2006 y JGE/QCG/272/2006, resuelta

en Sesión del Consejo General del 23 de mayo 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción de las ministraciones por una cantidad liquida de \$16,500,000.00 por la difusión de 5 spots televisivos en los que se utiliza la frase "López Obrador es un peligro para México", se dice que justificó los linchamientos en Tlalpan (2001) y Tláhuac (2004), y se le vincula con videoescándalos y con el Subcomandante Marcos, lo que contraviene el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, es de referirse que el Partido Acción Nacional impugnó la determinación antes señalada, misma que fue confirmada por la Sala Superior en sesión pública de 18 de septiembre de 2008 en el recurso de apelación SUP-RAP-96/2008.

Del mismo modo, tenemos la queja identificada con el número de expediente JGE/QCG/713/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 23 de mayo 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción de las ministraciones por una cantidad de \$1,750,000.00, por la difusión de spots televisivos en el estado de Tamaulipas, en los que se denigraba y calumniaba al candidato de Alianza por México a diputado federal por el 08 distrito electoral en esa entidad, C. Jorge Manzur Nieto, violatorios del artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, está la queja identificada con el número de expediente JGE/QCG/718/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 23 de mayo 2008, en la que se impuso al Partido Acción Nacional la reducción de las ministraciones por una cantidad de \$16,100,000.00, por la difusión de ocho spots televisivos que referían que habría crisis económica si ganaba el candidato presidencial de la coalición Por el Bien de Todos y se desmentían acusaciones de dicha coalición en contra del candidato del PAN, violatorios del artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

También se encontró la queja identificada con el número de expediente JGE/QADR/JD03/QR/745/2006, resuelta en Sesión del Consejo General del 22 de diciembre 2008, en la

que se impuso al Partido Acción Nacional una multa por la cantidad de 1500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por la transmisión transmita un spot del PAN en contra del candidato de la coalición Por el Bien de Todos y en seguida un spot en el que se dice que el Presidente de Venezuela incita a la población a tomar las armas, implica dolo por parte de ese partido o de quienes pagaron esos anuncios, violando el artículo 186 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, se considera que los anteriores antecedentes se pueden tomar en cuenta como elementos para decretar la reincidencia, porque los hechos que se resolvieron en esas quejas ocurrieron en una temporalidad distinta a la que aquí se estudia, es decir, durante los procesos electorales federales de mil novecientos noventa y siete; dos mil tres, dos mil seis y dos mil nueve; por tanto, al considerar que la reincidencia opera cuando se actualiza la comisión de una infracción en diferentes temporalidades, es decir, cuando un partido político, por ejemplo, ya fue sancionado por la realización de un hecho infractor de la norma y a pesar de ello, decide de nueva cuenta realizar la misma conducta por la cual ya había sancionado en un momento diferente, situación que en el caso se actualiza, pues como se precisó con antelación la temporalidad de los hechos que fueron objeto de las quejas enunciadas y la que hoy se resuelve acontecieron en diversos procesos electorales.

#### **Sanción a imponer.**

Tomando en consideración todos los elementos antes descritos, con fundamento en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción V del Código Federal Electoral se impone al Partido Acción Nacional una multa de **8,500 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal**, equivalentes a la cantidad **\$465,800.00** (cuatrocientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos 00/100 m.n.), la cual no resulta demasiado gravosa para el patrimonio del infractor, y sin embargo, constituye una medida suficiente, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro.

**El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.**

Sobre este particular, conviene precisar que si bien se encuentra acreditada una afectación a la imagen pública del Partido Revolucionario Institucional, por virtud de la difusión de la propaganda que nos ocupa, lo cierto es que, en el caso concreto, esta autoridad no cuenta con elementos suficientes para determinar el nivel o grado de afectación sufrido dicho instituto político.

En ese mismo sentido, debe decirse que tampoco se cuenta con elementos suficientes para determinar el eventual beneficio o lucro que pudo haber obtenido el partido infractor con la comisión de la falta, toda vez que la naturaleza de la falta, no puede ser estimada en términos monetarios.

**Las condiciones socioeconómicas del infractor.**

Dada la cantidad que se impone como multa al partido político en comento, comparada con el financiamiento que recibe de este Instituto Federal Electoral para el presente año, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, se considera que no se afecta su patrimonio, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo CG28/2009 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día veintiocho de enero del presente año, se advierte que el Partido Acción Nacional le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes la cantidad de \$759,363,129.76 (Setecientos cincuenta y nueve millones trescientos sesenta y tres mil ciento veintinueve pesos 76/100 m.n.), por consiguiente la sanción impuesta no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida de la misma representa apenas el 0.061% del monto total de las prerrogativas por actividades ordinarias permanentes correspondientes a este año [cifra redondeadas al tercer decimal].

**Impacto en las actividades del sujeto infractor.**

Derivado de lo anteriormente señalado, se considera que de ninguna forma la multa impuesta es gravosa para el partido político infractor, por lo cual resulta

evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

Por último, y tomando en cuenta el efecto restitutorio con el que cuenta el procedimiento especial sancionador, se considera que acorde con las medidas cautelares tomadas por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto en la sesión del 16 de abril del año que transcurre, lo procedente es ordenar al Partido Acción Nacional que no vuelva a contratar o difundir la propaganda que es objeto del presente procedimiento, en ningún medio de comunicación.

#### **QUINTO. Agravios del Partido Acción Nacional.**

El mencionado instituto político expresa como motivos de inconformidad los siguientes:

Una de la exigencias de los regímenes actuales es procurar instituir una democracia deliberativa, esto es, un sistema en el que las decisiones políticas están sujetas al control popular pero en el que la deliberación y el intercambio de razones juega un rol decisivo.

Esta exigencia impone a los diversos actores que participan- con mayor o menor intensidad- en la toma de decisiones políticas, entre ellos, gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanos en general, la necesidad de crear las condiciones que permitan un fluido y efectivo intercambio de ideas cuyo lugar común será el debate.

Este debate guardará las características de ser abierto, libre y desinhibido, lo cual se erige como una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia representativa en la que debe prevalecer la pluralidad y el contraste de ideas, programas, políticas públicas, entre otras.

En efecto, la democracia representativa está estructural y funcionalmente vinculada con la

deliberación sobre las políticas públicas, a efecto de generar opinión pública y, en última instancia, acción colectiva.

La mutua y estrecha implicación entre el discurso político y la democracia representativa, exige que las libertades constitucionales de expresión e imprenta, previstas en los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República, en particular el derecho de las personas de expresar sus opiniones, ideas o juicios de valor en materia política, se salvaguarden de manera especialmente clara y enérgica.

En particular, los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definen la libertad de expresión e imprenta en los siguientes términos:

(Los transcribe)

De la lectura de los artículos precedentes se desprende que la libertad de expresión y de imprenta se encuentra lejos de carecer de límites. Por el contrario, el texto constitucional detalla específicamente cada uno de ellos.

a) En lo que se refiere a la libertad de expresión, se identifican los siguientes límites en relación a la manifestación de ideas:

1. Cuando se ataque a la moral.
2. Cuando ataque los derechos de terceros.
3. Cuando provoque algún delito.
4. Cuando perturbe el orden público.

b) En lo que se refiere a la libertad de imprenta se identifican las siguientes limitaciones:

1. Ataque o falta de respeto a la vida privada
2. Ataque a la moral.
3. Alteraciones a la paz pública.
4. Cuando perturbe el orden público

En ambos casos, los límites a la libertad de expresión y de imprenta se encuentran tasados y detallados específicamente por la Constitución, por lo que sólo con base en una ley, en sentido formal y material, podrían limitarse, en virtud de que se encuentran en

juego; valores jurídicos que la sociedad desea preservar.

En esta tónica, el artículo 41, apartado C) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en refuerzo de la libertad de expresión prescribe limitantes adicionales, que se configuran como el límite de límite o, en otras palabras, cláusula reforzada en relación a la manifestación de ideas en materia electoral. Siendo conducente:

(Transcribe artículo 41, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En este rubro, los tratados internacionales contribuyen a la configuración de las limitantes de la libertad de expresión, siendo conducente:

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

**“Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos c/e 1966 (ONU)

**Artículo 19.**

...

Toda persona tiene derecho al a libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier procedimiento de elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar

expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (OEA)

**“Artículo 13 Libertad de Pensamiento y Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

En ese sentido, la libertad de expresión da lugar a dos vertientes obligaciones (sic), entendidas en los siguientes términos:

NEGATIVA LIBERTAD: No inferir sin justificación legítima, proporcional y estrictamente necesaria en razón de los fines No

OBLIGACIONES POSITIVA	censura previa. Proteger investigación e información.  Facilitar o posibilitar formación de opinión pública en una sola sociedad democrática	la e
-----------------------	---	------

Así las cosas, en el plano electoral la libertad de expresión encuentra como principal eje el libre intercambio de ideas que tiene por objeto permitir las condiciones adecuadas para la adopción de decisiones colectivas, debiendo encontrar como correlato las siguientes condiciones:

- El establecimiento de limitantes sólo a partir de la ley.
- No intromisión en la esfera del individuo.
- Prohibición de la censura previa directa o indirecta
- No sujeta a inquisición judicial o administrativa

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su resolución sobre las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, promovidas por el Partido Acción Nacional y Convergencia respectivamente, en contra de la reforma electoral zacatecana resolvió:

“... en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos con objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de las prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma”

Esto es, la libre y desinhibida expresión de las ideas es indispensable para la formación de la opinión pública. El discurso político tiene una posición estratégica en el proceso por el que la opinión pública se forma en el marco funcional de la democracia representativa. De ahí que cuando se trata de contenidos y debates políticos, la libertad de expresión asuma una posición de prevalencia con respecto a otros derechos. Si los partidos son, de acuerdo a su naturaleza jurídica, entidades de interés

público, son en consecuencia los agentes que encauzan el discurso político, los límites a la libertad de expresión de éstos se sujetan a condiciones muy exigentes.

No es óbice señalar que se trata de un criterio vinculante para esta autoridad, en virtud a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II artículo 105 constitucional que en lo conducente establece:

**ARTICULO 43”.** (Transcribe texto).

Es de llamar la atención que la resolución CG155/2009, aprobada el veinte de abril de dos mil nueve, en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se avoque a la cita en forma prolija de sentencias del Tribunal Electoral y precedentes internacionales.

Sin embargo, habrá que hacer notar que la resolución en cuestión dejó materialmente sin efectos a esos precedentes, e introdujo un nuevo marco de referencia de enjuiciamiento de la libertad de expresión en los contenidos político-electorales.

Se pasa por alto que en la sentencia referida, la Corte introdujo al ordenamiento jurídico la regla general de presunción a favor de la libertad de expresión, señalando;

“Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto”.

Siguiendo esta línea argumentativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que no es constitucionalmente viable en nuestro país que los límites a la libertad de expresión se hagan valer mediante un esquema que permita a una autoridad decidir discrecionalmente qué mensaje es legítimo y qué no lo es. Está constitucionalmente prohibido, dice el Alto tribunal, que el debate político electoral se sujete a reglas definidas de manera voluntariosa por parte de la autoridad, pues precisamente la

garantía constitucional de libertad de expresión tiende a asegurar dichos derechos primordialmente.

En este orden de ideas, algunos autores se han referido en los siguientes términos entorno a la libertad de expresión;

“La libertad de expresión no es una libertad más que pueda ponerse en la balanza al lado de otras libertades posibles para pesarla y contrapesarla con ellas, prevaleciendo en unos casos y quedando limitada en otros ... No es una entre las libertades sino el fundamento de todo el orden político” Alexander Meiklenjohn (1948)

“No hay manera de condenar determinadas ideas que imputarlas como crímenes. Un crimen es un crimen y una opinión no es un crimen, al margen de la influencia que se le impute. Prohibir un discurso aduciendo que puede resultar nocivo o chocante significa despreciar a quienes lo reciben y suponerles no aptos para rechazarlo como aberrante o innoble”. Raoul Vaneigem (2006)

Sirva para reforzar y determinar los límites de la libertad de expresión la cita de las siguientes tesis:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.** (Transcribe texto)

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN-** (Transcribe texto)

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6°. Y 7°. DÉLA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.** (Transcribe texto)

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES** (Transcribe texto)

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 55 NUMERAL 2, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, VIOLA ESE DERECHO FUNDAMENTAL.** (Transcribe texto)

**LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA.**

(Transcribe texto)

**CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.** (Transcribe texto)

En este contexto, la autoridad responsable, en desatención del marco regulatorio de la libertad de expresión, determinó que la difusión de la propaganda denominada “Diccionario” por parte del Partido Acción Nacional, en diversos medios impresos (Letras Ubres y Nexos), de una propaganda denominada “Diccionario”, la cual supuestamente contiene frases que denigran y calumnian al partido Revolucionario Institucional; así como con una leyenda final que rezó: “Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?“, contiene expresiones intrínsecamente denigrantes que contravienen el artículo 4 I, apartado C, base III de la Constitución y el 38, párrafo I, inciso a) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En específico, la autoridad parte de la premisa incorrecta, contenida en el siguiente razonamiento sancionatorio:

(Foja 53 de la resolución CG155/2009)

“es criterio conocido del máximo órgano jurisdiccional en la materia que en el ámbito políticos está permitida la crítica dura de los actores apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-34/2006 y su acumulado, estableció el siguiente criterio:

“(…) las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden en la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además susceptibles de ser comprobados razonablemente, y no apoyados en simples rumores invenciones o insinuaciones, sin que ello implique una exactitud sin que ello implique una exactitud inusitada no controvertida del hecho”.

Es importante señalar que la cita por parte de la autoridad del voto particular emitido por el Magistrado Jesús Orozco Henríquez en el recurso de apelación SUP-RAP-34/2006 se encuentra tergiversada e incompleta. Por el contrario, en este voto particular se sostiene que la exigencia irrestricta de un canon veracidad resulta nugatoria del derecho de libertad de expresión, por lo que se promueve un debate abierto, desinhibido y vigoroso. Al respecto, sirva la siguiente:

(Voto particular Magistrado Jesús Orozco Henríquez-SUP-RAP-34/2006)

“(...) En particular, como se estableció en la misma ejecutoria, en lo tocante a los juicios valorativos o apreciaciones no es exigible un canon de veracidad.

Del status constitucional de entidades de interés público de los partidos políticos, los fines que tienen encomendados, las funciones que tienen asignadas, así como por las garantías constitucional y legalmente establecidas en su favor, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad a extremos que podrían considerarse incompatibles con el papel que están llamados desempeñar en la reproducción del sistema democrático, pues con ello no sólo se inhibiría la posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos estuvieran siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales”.

Teniendo en cuenta las anteriores propiedades relevantes, las expresiones bajo consideración están constitucional y legalmente protegidas, ya que el destinatario es una personalidad pública, más concretamente, un candidato presidencial en campaña, y en tal virtud los límites de la crítica aceptable son más amplios que si fuera una persona privada o, siendo pública, se ventilasen aspectos o cuestiones privadas. Sostener lo contrario, por ejemplo, exigir un estricto canon de veracidad con respecto a expresiones dirigidas a personas públicas durante un debate público, o bien, en relación con cuestiones de interés público o general, como las políticas económicas que un candidato propone o que ha implementado cuando fue gobernante,

fomentaría la autocensura, incompatible con la libertad de pensamiento y de expresión.

Adicionalmente, la autoridad promueve un sistema basado en el elitismo político cuyo sustrato reside en la desconfianza hacia los ciudadanos, en tanto sólo es aceptable la crítica sustentada y argumentada por ciertos actores.

Reedita una nueva edición del despotismo ilustrado cuya frase en el siglo XVIII fue “todo por el pueblo, pero sin el pueblo” y ahora se reformula “todo por los ciudadanos, pero sin los ciudadanos”

Esto es, el eje central del razonamiento de la autoridad es que la crítica es causa de conflicto y de riesgo a la gobernabilidad. Por otra, que dicha crítica no reporta “valor agregado” a la deliberación democrática, pues sólo las propuestas — “las ideas”, abonan a la calidad del debate público.

Así las cosas, la autoridad adopta las siguientes premisas:

a) Se advierte que la difusión, por parte del Partido Acción Nacional, de propaganda en diversos medios impresos (Letras Libres y Nexos), de una propaganda denominada “Diccionario” contiene frases que denigran y calumnian al Partido Revolucionario Institucional, verbigracia:

“Este tipo de sujetos que alcanzaron la fama internacional por inmensa capacidad para la trampa, la corrupción y la triquiñuela. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. (...) Es propio de esta especie la riqueza mal habida (...) y un tipo físico característico de la mafia nacional y solapada por ellos mismos”

En la resolución referida se sostiene que estas frases y palabras son denigrantes, en tanto el significado de algunas de las palabras utilizadas constituyen acepciones negativas y en el contexto en que son utilizadas se les atribuyen dichas características a todos los políticos que emanan del partido Revolucionario Institucional.

Se reitera, se pretende sostener un modelo perfeccionista que olvida los siguientes principios:

(Voto particular CG135/2009) elaborado por el Consejero Electoral Benito Nacif)

“(..) La encomienda de las autoridades conforme a los artículos 6° y 41 constitucionales es la protección de los derechos de terceros, no la vigilancia de la argumentación en el debate. Ésta llegará sólo si se deja que las mismas ideas, por su propio peso y fuerza se confronten. El juez es cada individuo. El presupuesto ético aceptado en una democracia liberal es la autonomía del individuo, lo cual implica que es capaz y libre de formar su propio criterio, razonamiento u opinión. El paternalismo como el perfeccionismo son posturas, en principio, anti-liberales. El individuo, sobre su cuerpo y espíritu, escribió John Stuart Mill, es soberano.<sup>3</sup> De ahí que en la democracia el derecho a la libre expresión tenga un carácter especial, porque permite que en ese espacio plural los individuos puedan formarse como entes políticos, responsables y autónomos. Resoluciones como la presente dudan precisamente de eso”.

No obstante, inscritos en esta dinámica de crítica dura y severa, pero “argumentada y razonada” (acepción sostenida por la responsable), el Partido Acción Nacional sustentó sus dichos en el historial gubernamental de los gobiernos emanados de las filas del partido Revolucionario Institucional, así como de prácticas instrumentadas por sus militantes.

En una forma similar a la propaganda “Diccionario” difundida por el Partido Acción Nacional, diversos libros de texto y, en especial, diccionarios en materia electoral han consignado estos ejercicios de carácter descriptivo. Al respecto, resulta conducente.

#### Diccionario Electoral INEP

**Aplanadora** (Pág. 15). Metáfora que alude al papel que como partido predominante tuvo en México el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuando aplastaba a la oposición con el gran número de votos que obtenía en las elecciones. Como resultado de estas victorias, el “partido aplanadora” disponía de una amplia mayoría en las cámaras legislativas por lo

---

<sup>3</sup> John Stuart Mill, *On Liberty*, Penguin Books, England, 1974, p. 69

que podía “mayoritear”, es decir, imponer sus decisiones sin considerar la opinión de los demás partidos.

**Cargada** (Pág. 72). En México, se denomina así a las avalanchas de apoyo que sigue a un “destape”. Hasta recientemente, la llagada “cultura de la línea” o de “súbdito”, es decir, la obediencia automática a los mandos de la cúpula, hacia que personas, grupos y organizaciones, aun aquellos no militantes del partido Revolucionario Institucional, se apresuraran a expresar su apoyo “incondicional” al candidato destapado, ya sea personalmente o mediante declaraciones y desplegados de prensa para buscar a su favor o evitar represalias si se habían equivocado en identificar y apoyar al “tapado”.

**Tamal, Operación** (Pág. 353). Se trata de una modalidad de inducir el voto que se por la mañana, afuera de la casilla de votación, llevada a cabo por el jefe de la manzana o el coordinador seccional del PRI en la colonia, con el fin de que los votantes desayunen primero, con tamal y atole en la mano, para que después pasen a votar por el PRI. (Mendoza y Romero)

En consecuencia, el análisis de la propaganda a partir de un estricto apego al canon de veracidad, el cual se refiere a la constatación o comprobación, en el mundo fáctico de la verdad o falsedad de hechos afirmados en los mensajes político-electorales, no resulta pertinente en tanto que las opiniones o juicios de valor en materia política no requieren de previa acreditación de su verdad o falsedad, es decir, en el debate político no se exige a los actores documentar históricamente sus dichos antes de emitirlo, pues ello provocaría, sin duda, un efecto silenciador sobre la democracia.

Adicionalmente, es importante destacar que la calificación como ejercicio legítimo de la libertad de expresión no depende de los potenciales efectos psíquicos o emocionales generados en el receptor del mensaje. Las expresiones generan múltiples efectos en sus destinatarios; pueden provocar adhesión, rechazo o indiferencia en sus receptores.

Precisamente por ello los alcances de la protección de este derecho fundamental no dependen de la

veracidad, solvencia racional y objetiva de lo expresado. La libertad de expresión habilita a su titular para emitir cualesquier opinión, no para emitir únicamente determinadas opiniones.

La propaganda denominada “Diccionario” constituye una opinión de carácter político expresada por un partido político en ejercicio de sus libertades constitucionales.

Su propósito o finalidad es expresar el concepto que se tiene de alguien o de algo, en el caso particular, de la gestión gubernativa del Partido Revolucionario Institucional y de la forma de ejercer el gobierno y de hacer política de algunos priístas.

La propaganda denunciada constituye la manifestación del sentir o estimación sobre sujetos públicos y sobre asuntos públicos y conocidos.

Al efecto, en atención a un principio de economía conceptual se procede a desentrañar el significado del vocablo “opinión” en términos de lo que señala la Real Academia Española de la Lengua:

Opinión.

(Del lat. opinio, -onis).

1. f. Dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable.
2. f. Fama o concepto en que se tiene a alguien o algo.

~ Pública.

1. f. Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados.

En estos términos, “Diccionario” constituye una expresión de quien elaboró este mecanismo creativo, el cual consiste en establecer un punto de vista respecto de diversas características que distinguieron a algunos liderazgos del Partido Revolucionario Institucional a través de setenta años en que gobernaron el País.

De igual forma, cabe señalar que las personas que reciben la propaganda en cuestión pueden coincidir o

no con dicho juicio de valor, por lo que la decisión de interiorizar y hacer propia dicha concepción, requiere de un acto volitivo por parte del sujeto destinatario.

En ese sentido, es de destacar que las definiciones establecidas en el mecanismo propagandístico denominado “Diccionario”, no responden a una opinión falsa, esto es, a un juicio erróneo, equivocado o ajeno de la realidad.

Por el contrario, tiene su sustento en el historial gubernamental de los gobiernos emanados de las filas del partido Revolucionario Institucional, verbigracia, actos de corrupción, crisis económicas cíclicas, aumento de la deuda externa, entre otros, lo cual se ha documentado en su oportunidad por este instituto político en material audiovisual e impreso.

En consonancia a, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que las expresiones de los partidos políticos deben gozar de una “especial protección”, dado su papel para asegurar el pluralismo y funcionamiento de la democracia.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional alemán se ha pronunciado por establecer una presunción a favor de la libertad.

En tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente la “regla de protección reforzada de la libertad de expresión”, lo cual se traduce en considerar que la crítica negativa es un mecanismo de control democrático de las sociedades y que ello constituye un derecho a favor de los ciudadanos.

En este renglón en el plano internacional, cabe la cita de tres casos paradigmáticos en donde la misma regla “abstenerse de difundir expresiones que denigren a las instituciones o partidos políticos” se dirigen a la protección de un debate desinhibido, vigoroso y abierto, esto es, una presunción a favor de la libertad de expresión.

En contrapartida, la autoridad realiza un interpretación legalista y limitativa del artículo 38, párrafo 1, inciso p), del código comicial, desconociendo -como ya quedó demostrado- precedentes internos; firmes por el Poder Judicial de

la Federación, e internacionales aunado al hecho que este mismo dispositivo remite al párrafo primero del artículo sexto de la Constitución, el cual se interpreta en armonía y maximización de las garantías individuales en el orden jurídico mexicano e internacional.

En resumen, la autoridad otorga un peso interpretativo mayor al artículo 38, párrafo I, inciso p) cuando es de explorado derecho que la interpretación debe realizarse conforme a la Constitución, esto es, debe primar la supremacía constitucional y un criterio de incorporación de instrumentos internacionales en términos del artículo 133 de la Constitución.

Estos casos son:

1. La Suprema Corte de Estados Unidos en el caso *New York Times vs. Sullivan*, señaló que una democracia constitucional requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto, el cual puede incluir expresiones vehementes y ataques severos, por lo que “exigir a los críticos garantizar la exactitud de sus observaciones conllevará a la autocensura”.

2. La Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Lingens vs. Austria* determinó que el ejercicio de la libertad de expresión en un plano de discusión política no es meramente un derecho, puede considerarse incluso una responsabilidad o un deber tanto de los adversarios políticos de una contienda electoral, como de los medios de comunicación, en virtud del buen funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, la posibilidad de expresarse libremente sobre la clase política, es una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen político verdaderamente democrático.

3. La Corte Interamericana de Derechos en el caso *Ricardo Caneced vs. Paraguay* determinó Libertad de expresión debe partir del principio de máxima publicidad, y la legislación nacional no debe el derecho de expresarse, debe prevalecer protección reforzada del derecho en cuestión.

En este sentido, la autoridad responsable pretende la protección de un interés colectivo, lo denomina “el debate de altura, que guarda las características de ser informado y razonado”, a pesar de los criterios interpretativos, esbozados en el ámbito internacional. Al respecto, resulta conducente:

(Corte Interamericana de Derechos Humanos)

(...) que la necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 de la Convención garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

De igual forma, es importante advertir que el ejercicio de la libertad de expresión en un plano de discusión política no es meramente un derecho, puede considerarse incluso una responsabilidad o un deber tanto de los adversarios políticos de una contienda electoral, como de los medios de comunicación, en virtud del buen funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, los artículos 41, constitucional. Apartado C, Base III y el 38, párrafo I, inciso a y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe aplicarse en un sentido conforme con los principios de pluralismo político e ideológico, buscando en todo momento la maximización de la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos.

El reconocimiento de estos principios conduce a admitir que la crítica dura y severa, especialmente intensa, es consustancial al debate democrático, en cuanto sirve a los propósitos de formar la opinión pública.

Adicionalmente, el Partido Revolucionario Institucional estuvo en plena condición jurídica y material para expresar sus opiniones o juicios de valor, respecto de la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional.

Así las cosas, es importante señalar que en abstracto los derechos fundamentales tienen el mismo peso, pues la Constitución Federal no establece un orden, por lo que es preciso que esta autoridad jurisdiccional recurra a un balanceo o ponderación, esto es, un ejercicio interpretativo “caso por caso”, el cual debe adoptar la siguientes premisas:

1. “Diccionario” responde a un ejercicio de opinión
2. Las opiniones no se encuentran sujetas al canon de veracidad, por el contrario, refuerzan las instituciones democráticas, evitando la censura previa o posterior.
3. Una solución a favor de la libertad de expresión, compensa el sacrificio individual a favor de uno mayor que es el interés social, que se traduce en una sociedad informada en la que prevalezca un debate desinhibido, vigoroso y abierto.

**SEXTO.** A su vez, el Partido Revolucionario Institucional plantea los agravios siguientes:

**PRIMER APARTADO DE AGRAVIOS DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**

La fundamentación y la motivación se suponen mutuamente, pues sería imposible desde el punto de vista de la lógica jurídica citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan relevancia para dichas disposiciones. En este sentido José María Lozano lo expresaba con gran claridad: “La Constitución quiere que se funde y motive la causa del procedimiento, esto es, que se exprese el motivo de hecho que lo autoriza y el derecho con el

que se procede". (Tratado de los derechos del hombre, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, Págs.- 129-130).-

En nuestros tiempos y en disquisición y aplicación del artículo 16 constitucional, la interpretación más clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por ese artículo, la ha formulado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuando ha expresado:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** (Se transcribe).

En virtud de lo anteriormente expuesto, tenemos claro que la garantía de fundamentación impone a las autoridades el deber de precisar las disposiciones jurídicas que aplican a los hechos de que se trate y en los que apoyen o funden incluso, su competencia, además de cómo deben expresar los razonamientos que demuestren la aplicabilidad de dichas disposiciones todo lo cual se debe traducir en una argumentación o juicio de derecho. Pero por otra parte, y de manera complementaria, la garantía de motivación exige que las autoridades expongan los razonamientos con base en los cuales llegaron a la conclusión de que tales hechos son infundados, como acontece en la especie, ya que normalmente debe resolver con base en el análisis de las pruebas, lo cual se debe exteriorizar en una argumentación o juicio de hecho.

En este sentido, debe tenerse en cuenta las tesis de jurisprudencia establecidas por nuestros más altos tribunales, tales como la visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo IV, segunda parte, Pág. 622, bajo el rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN", la visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, num. 54, junio de 1992, Pág.- 49, bajo el rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN".

En consecuencia, es claro que estamos en presencia de actos que se han dado a través del proceso y en particular el aquí impugnado, que no ha sido ni remotamente debidamente motivados, porque no basta mencionar las consecuencias que la responsable considera, sino conocer cómo es que

llega a tales alcances, lo que insistimos en el presente caso no ha sucedido.

Veamos los fundamentos legales en lo que concierne a la campaña electoral, a los actos que se anticipan a ella y las disposiciones legales que le resultan aplicables, disposiciones que de haber interpretado la responsable con un criterio sistemático y funcional, hubiesen podido en cumplimiento a la fundamentación y la profusa motivación, emitir resolutivos debidamente motivados en la norma jurídica, lo anterior tomando en cuenta al resolver que es necesario actuar sancionando al infractor.

Para poder definir de manera clara lo que significa un acto anticipado de campaña, consideramos que en primer término hay que pretender y dejar en claro lo que es una campaña electoral, para poder concluir que lo que suceda antes de las campañas electorales y que contenga ciertas características particulares, necesaria y lógicamente deberá ser un acto anticipado de campaña, así el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

Artículo 228.- (Se transcribe).

El Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral en sus artículos 7, párrafo 1, inciso b), fracción VI establece lo que se entiende por propaganda electoral:

...

**VII.** Se entenderá por **propaganda electoral**, al 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. Asimismo, que la misma contenga las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral”, y cualquier otro similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

También se referirá ala difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún

servicio público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato.

**Finalmente, que contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.**

De los artículos citados se puede desprender que:

- Los partidos políticos pueden hacer campañas, no solo los militantes y candidatos;
- Propaganda de campaña son imágenes y publicaciones que durante ésta se difunden;
- Que la propaganda tenga las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral”, y
- Se considera propaganda electoral cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, **a favor o en contra** de aspirantes, precandidatos, candidatos o **partidos políticos**.

Por su parte el artículo 7, párrafo 1, inciso c), fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, establece lo siguiente:

**Artículo 7.-** (Se transcribe).

Entonces, cualquier acción de un partido político o su vocero, que se lleve a cabo con la intención de posicionarse ante el electorado antes de las campañas, es en sí un acto anticipado de campaña, a pesar de que no se haga mención de candidatos.

El Partido Acción Nacional realiza actos de campaña que no solo dañan a mi partido, sino a todos los partidos, el incremento en la simpatía por un partido, afecta y causa un daño irreparable a los demás partidos, máxime en las etapas del proceso electoral que ahora transcurren; el daño ahí está, y no nada más contra mi representado, se daña a todas las entidades de interés público que participan en este proceso, sin embargo la responsable resuelve así:

“En este sentido, esta autoridad estima que los hechos a que hace referencia el partido político denunciante no puede considerarse actos

anticipados de campaña, ya que la administración tanto de la colocación de las frases citadas así como de las declaraciones a que se hace referencia en las notas periodísticas, si bien es cierto que se promueve la imagen del partido político denunciado, lo cierto es que tal hecho no es suficiente para considerar que ello sea propaganda electoral anticipada.

En consecuencia, esta autoridad considera que no existen elementos que acrediten la realización de actos anticipados de campaña, ya que como se precisó con antelación, la Sala Superior ha considerado que para que constituyan los actos anticipados se necesita acreditar tres elementos; siendo estos el personal, el temporal y el subjetivo.

En ese tenor aun cuando en el caso se dijera que el elemento personal lo constituye la difusión de la propaganda del Partido Acción Nacional en el que incluyó las frases "Amenazan con regresar" y "¿Los vas a dejar?", y la utilización del emblema del Partido Acción Nacional, y que la propaganda denunciada como se acreditó en autos, se realizó en el periodo que transcurre entre la conclusión de las precampañas y el inicio formal de las campañas, lo cierto es que de ninguna forma se acredita el ejemplo subjetivo, pues de la publicidad denunciada nos se advierte de ninguna forma la difusión de la plataforma electoral del Partido Acción Nacional y mucho menor la promoción de algún candidato con miras a la próxima jornada electoral que se celebrará el 5 de julio de este año.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, y toda vez que del análisis integral realizado a las constancias que obran en el expediente, esta autoridad no encuentra elementos suficientes que acrediten la totalidad de requisitos con los que se podrían acreditar una violación al artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del Código Federal Electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, se propone declarar **infundada** la presente queja por cuanto este tema".

Razonamiento que resulta contrario al sostenido por esta H. Autoridad Jurisdiccional en el asunto SUP-JRC-179/2005, en el que se explica claramente que

no son necesarios tantos elementos como pretende la responsable para concluir cuándo se trata de actos anticipados de campaña, que en este punto se aborda, juicio del cual a continuación me permito citar textualmente lo siguiente:

“Se pretende equiparar los actos anticipados con los actos de campaña en sí mismos (con la limitación de los primeros) al exigirse que una persona se ostenta como candidato, solicite el voto y más aún, que publicite plataforma electoral o programa de gobierno. Los elementos invocados por la autoridad responsable no son los únicos que pueden constituir un acto anticipado de campaña, porque si en conformidad con el criterio del tribunal responsable, es posible que un partido realice actos anticipados de campaña, éste lo puede hacer incluso sin contar con candidato para una elección determinada.

- Los partidos políticos tienen derecho a promover sus documentos básicos y sus principios, para lo cual puede realizar libremente sus actividades, pero éstas deben ajustarse a los principios del estado democrático, entre otras cuestiones, mediante el respecto a la libre participación de los demás partidos, así como a los derechos de los ciudadanos y la abstención de realizar actos anticipados de campaña.

- Ese derecho de los partidos tiene límites, pues si su ejercicio transgrede preceptos normativos o conculca principios rectores de la función electoral, su ejercicio puede transformarse en el abuso de un derecho conculcador de los principios de equidad y legalidad.

- En el expediente SUP-JRC-31/2004 resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se determinó, que la prohibición de realizar actos de campaña de manera anticipada, busca garantizar una participación igualitaria y equitativa de los partidos políticos, para evitar que una determinada opción política obtenga ventaja ante el resto de los participantes en el proceso electoral.

- Al exigir el tribunal responsable como elementos de los actos anticipados de campaña, que se publicite al supuesto candidato, la plataforma electoral o el programa de gobierno, hace una supervisión nula de

los actos anticipados, pues debe tomarse en cuenta, que la plataforma electoral se registra dentro de los cinco días previos al inicio del plazos para el registro de candidatos, con lo cual los actos anticipados se acotarían a esos cinco días precisamente.

Es incorrecto exigir, que para actualizarse un acto anticipado de campaña, éste deba tener por objeto posicionar a un supuesto candidato; porque en México el derecho electoral se sustenta sobre la base de un régimen de partidos políticos; por lo que, cuando se habla de opción política, no sólo se hace referencia a los candidatos, sino a partidos políticos, en consecuencia, si la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, busca garantizar la participación igualitaria y equitativa de los participantes, para evitar la ventaja de una opción política, debe entenderse que los actos anticipados de campaña, no se constriñen a aquellos en los que se promueve un candidato, sino también a los que dan publicidad a un partido político”.

Además de los preceptos y el criterio ya mencionados, se está violentando en perjuicio de mi representado el ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos de campaña, así como de actos anticipados de campaña, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de enero de 2009, que en sus normas reglamentarias Tercera y Cuarta establecen lo siguiente:

**“TERCERA.-** En cualquier tiempo, los partidos podrán difundir propaganda política de carácter genérica, conforme a los límites fijados en las leyes, siempre y cuando no promueva candidaturas, solicite el voto a su favor para la jornada electoral federal o incluya de manera expresa, mensajes alusivos al proceso electoral federal y no encuadre en la definición de propaganda electoral en términos del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias.

**CUARTA.-** Serán actos anticipados de campaña aquellos que se lleven a cabo por precandidatos, precandidatos electos o postulados, partidos políticos, coaliciones o agrupaciones políticas nacionales, o cualquier otra que promueva el voto o tenga mensajes alusivos al proceso electoral federal, que haga referencia a precandidatos, o al proceso

electoral a partir del 12 de marzo, o del día siguiente a aquél que un partido político o coalición haya fijado como fecha límite de su proselitismo, y hasta la fecha de inicio de las campañas.”

En el real contexto de la queja, nos encontramos con los siguientes puntos a destacar:

- Son actos anticipados de campaña los que promuevan cualquiera de los entes enumerados en la norma reglamentaria citada, pues de la enumeración se desprende la disyunción “o”, y queda incluido dentro de la lista un Partido Político en su calidad de ente susceptible de cometer la infracción, como en la especie sucede.
- Se promueve el voto al mencionar en la propaganda conocida como “la falsa definición de diccionario de la palabra primitivo” **“Amenaza con regresar” ¿los vas a dejar?**, lo que sucede indiscutiblemente a favor del partido denunciado y a costa de los intereses de mi representado.
- Están presentes los mensajes alusivos al proceso electoral federal, ya que de las declaraciones ante los medios militantes y dirigentes del Partido Acción Nacional, se desprende de manera pública y notoria que la publicación de marras corresponde a una estrategia encaminada a los comicios del próximo 5 de julio, con lo que hace referencia clara al proceso electoral, sin que conste en autos del procedimiento negativa alguna por parte de los denunciados al respecto y que está plenamente probado y reconocido por la responsable.

Con lo anterior, es claro que en los actos que motivaron la queja corresponden a la clasificación del Acuerdo en cita, no obstante lo anterior, la responsable omite siquiera hacer mención al citado Acuerdo.

Como puede verse, la conducta denunciada encuadra de manera exacta en los conceptos reglamentarios antes citados, a pesar de ello, la responsable aduce que no se reúnen los elementos necesarios para que los hechos denunciados sean considerados al resolver como Actos Anticipados de Campaña.

## CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

Al determinar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que la propaganda, materia de la impugnación, que no encaja en el concepto de actos anticipados de campaña y más aún, se entiende, - dice el IFE- dentro de las actividades de carácter propagandístico genérico de los partidos políticos, comete una violación a la debida motivación y fundamentación pues pasa por alto las normas anteriormente citadas, permitiendo con la resolución que se impugna una clara invasión de esferas legales de actuación. No puede permitirse bajo ninguna circunstancia que actos como los denunciados se sigan dando sin que medie sanción por llevarlos a cabo; se debe poner un límite a la propaganda de los partidos con medidas ejemplares, pues de no darse, en un futuro todos los partidos podremos mediante maniobras ilegales y mecanismos de simulación, o atajos, disfrazar los actos anticipados de campaña en propaganda genérica, burlando así el sentido de lo que se estableció en las normas jurídicas.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, al resolver infundada la queja en lo que corresponde a los actos anticipados de campaña y por la que se denunciaron actos contrarios a la ley, no hace en sus razonamientos la ilación concreta de que, los actos prohibidos o acotados en tiempo, hay ocasiones en que convergen, como en el caso concreto sucede, y será sólo mediante un análisis integral a las normas aplicables, las pruebas aportadas, los hechos narrados y los argumentos de las partes como podrá resolver fundada y motivadamente.

La conceptualización hecha por el Consejo General resulta irrelevante para la litis sustancial planteada, ya que la impugnación se dirige a dos aspectos y sólo declara fundado uno de ellos en cuenta la temporalidad.

Esto es, no importa si el Partido Acción Nacional desplegó su campaña de difusión con objeto de promover la "vida democrática" (actividades permanentes) o con el objeto de promover el voto a su favor, el hecho es que en cualquier caso, con las reglas específicas que para cada caso debe observar, no debe promover el voto antes de las campañas electorales, es decir después del registro formal de los candidatos.

Causa agravio a mi representado que, a pesar de haber dotado de medios probatorios a la responsable y que esta haya relacionado los hechos que contiene la denuncia por la falsa definición de diccionario, con toda las conductas contrarias a la ley vinculándolos entre sí, como ocurre cuando la responsable relaciona la publicación con las notas periodísticas que contienen declaraciones de funcionarios de primer nivel del Partido Acción Nacional, en las que reconocen que se trata de una estrategia tendiente a la obtención del voto el próximo 5 de julio, no es posible que resuelva, que no se trata de actos anticipados de campaña, por considerar que no tiene el denunciado candidato, que no difunde la fecha de la elección, etcétera, pasando por alto que de todo ello nace una presunción legal; y con el acervo probatorio ya detallado, permite conocer las verdaderas intenciones de la denunciada de aventajar a los demás partidos iniciando una campaña publicitaria días antes del arranque oficial de las campañas. Entonces, se perpetra en agravio de mi representado una lesión jurídica al declarar infundada la queja en el tema de actos anticipados de campaña y permita en la impunidad al Partido Acción Nacional, seguir contraviniendo preceptos legales y reglamentarios de obligatorio acatamiento por todos los partidos políticos.

Para finalizar, he de hacer mención a los elementos legales que deben concurrir para que un acto sea considerado como anticipado de campaña.

#### **DEL ASPECTO TEMPORAL**

- Se están llevando a cabo en el tiempo que media entre el autorizado por la ley para los procesos internos de los partidos y el tiempo para el registro de las candidaturas, es decir, después de las precampañas y antes de las campañas electorales, por lo tanto se anticipan a las campañas.

#### **DEL ASPECTO PERSONAL**

- Están siendo realizados por uno de los elementos personales que están en posibilidad de hacerlo, es decir el vocero del Partido Acción Nacional, persona que indiscutiblemente es un militante del partido denunciado.

### **DEL OBJETIVO FUNDAMENTAL**

- En realidad todos y cada uno de los rubros que menciona y con los que calumnia y denigra a mi representado en la falsa definición de diccionario, son los temas que han venido sosteniendo y en los que basa su oferta política a la ciudadanía, utilizar palabras como **TRAMPA, CORRUPCIÓN, TRIQUIÑUELA, CACIQUE, AUTORITARIO, DÉSPOTA, DESHONESTO, RIQUEZA MAL HABIDA Y MAFIA NACIONAL**, pretenden de manera muy hábil hacer ver que sus candidatos, de resultar electos promoverán el combate a esos temas, basta una interpretación a contrario sensu del contenido de la publicación para arribar a tal conclusión, se promueve el voto en su favor en detrimento del Partido Revolucionario Institucional con denigraciones.

Lo que sí es cierto, es que para contar con el contexto objetivo y real de los actos denunciados se tienen que relacionar todos los elementos con los que se cuenta, porque verlos de manera aislada y queriendo encontrar en ellos el encuadramiento exacto de las conductas a los supuestos legales deja en la mesa una percepción corta de la verdad; al ser aplicables principios y reglas del derecho Penal mutatis mutandi a los procedimientos como el que nos ocupa, esta autoridad debe atender a la intención, al aspecto volitivo que contienen los actos que se denuncian, sólo entonces se podrá evitar que con rodeos a las reglas establecidas se sigan cometiendo actos que en este proceso electoral tienden a aventajar en tiempo a una participación equitativa.

### **SEGUNDO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA FALTA DE EXHAUSTIVIDAD**

Causa agravio a mi representado la resolución impugnada al declarar parcialmente fundada la queja del Partido Revolucionario Institucional que fue presentada en contra del Partido Acción Nacional.

Efectivamente, causa agravio a mi representada el hecho de que la resolución impugnada no haya considerado que el Partido Acción Nacional, con los hechos que le fueron imputados, violó disposiciones

constitucionales y legales, particularmente la prohibición de realizar actos de campaña de manera anticipada a la fecha en que es normativamente posible hacerlo.

Debe indicarse, en primer término, que la responsable en la resolución que emite, realiza un ejercicio no exhaustivo de valoración y consideración de los hechos imputados al Partido Acción Nacional, en esta materia. Por tanto, se afirma que la resolución, particularmente en el considerando 7 y en la individualización de la sanción, no fue exhaustiva.

Efectivamente, en el considerando 7, la responsable indica que mi representado señaló actos anticipados de campaña del Partido Acción Nacional, a partir de declaraciones vertidas por el vocero del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido político, lo que no es correcto; el planteamiento que se presentó como denuncia fue que el contenido de la llamada “definición falsa de diccionario de la palabra primitivo”, principalmente, así como algunos otros elementos de comunicación del Partido Acción Nacional –por ejemplo la posición pública del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional-, las encuestas que se han difundido –lo que es público y notorio para su publicidad en medios de comunicación masivos-, en fin, el entorno que en el documento de queja o denuncia describimos y probamos, vinculado a las declaraciones del Vocero del Partido Acción Nacional, hace llegar a la conclusión lógica que se trata de actos anticipados de campaña, ya que el Partido Acción Nacional promueve, de manera anticipada al tiempo normativo permitido, el voto en contra de mi representado y a favor de su institución, lo que se reafirma, por un lado, por la difusión de la propaganda electoral -que no política- de la llamada “definición falsa del diccionario de la palabra primitivo” de carácter denigratorio y calumniosa para mi partido y, por otro, la expresión explícita del Partido Acción Nacional, en la persona de su vocero –lo que no ha tenido mentís alguno-, en el sentido de que estas acciones tienen como fin para el Partido Acción Nacional obtener un mayor número de votos en la elección de 2009, particularmente la jornada electiva de 5 de julio – federal y local, según ha expresado el vocero.

Así que, de la sola lectura del escrito de queja o denuncia presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se desprende con claridad que la autoridad responsable no aborda la totalidad de los planteamientos puestos a su consideración, con lo que se tiene una resolución, en este apartado, que no es exhaustiva, violando con ello el principio de legalidad y, por supuesto, el acceso a la justicia completa, previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este enfoque de la responsable por supuesto causa perjuicio a mi representado, ya que de haber tomado en cuenta todos los elementos puestos a su consideración habría tenido por acreditado que el Partido Acción Nacional, con los hechos denunciados, realizó actos anticipados de campaña.

Lo anterior resulta de la mayor relevancia, ya que el análisis que permita determinar si ciertos actos son anticipados de campaña, debe considerar, entre otras cosas, el contexto en que esos actos se producen, la vinculación entre ellos y, sobre todo, la finalidad implícita en los mismos, ejercicio realizado, por ejemplo, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en resolución dictada en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano identificado como SUP-JDC-404/2009, en que el Tribunal Electoral, para arribar a la conclusión de actos anticipados de precampaña (lo destacable, para efectos de esta causa, es el método) consideró diversas probanzas, el contexto en que se produjeron, la relación de los hechos y la finalidad implícita. En la parte conducente, la Sala Superior señala:

[...]

De lo anterior se advierte que la precampaña se realiza:

1. En la etapa prevista por el Código y la convocatoria partidista correspondiente.
2. Por los precandidatos, militantes, partidos o cualquier persona, a favor o en contra de un precandidato o partido político.

3. Mediante a) actos consistente en reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, tiene el objetivo de obtener el respaldo para postular a un candidato a un cargo de elección popular, y b) propaganda realizada mediante escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Ahora bien, el código no regula expresamente cuáles son los actos o propaganda anticipada de precampaña.

Sin embargo, el artículo 7, inciso c), fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en el que se apoyó la responsable para emitir su resolución, se establece lo siguiente:

Los actos anticipados de precampaña son el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, expresiones, así como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los aspirantes o precandidatos a una candidatura se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas.

A lo anterior, se suman otros matices inherentes a su naturaleza, como que los actos anticipados de precampaña:

1. Se realizan en forma previa a la etapa de precampaña prevista por el Código y la convocatoria partidista correspondiente.
2. Por los aspirantes, militantes, partidos o cualquier persona, a favor o en contra de un precandidato o partido político.
4. Mediante: a) Actos o propaganda que tiene como objetivo obtener su respaldo para ser postulados

como candidatos a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas.

En suma: los actos de precampaña y los actos anticipados de campaña gozan de cierta identidad, pero presentan algunas diferencias por el momento en que se presentan y la calidad del sujeto que los puede realizar, y en alguna medida, porque para su actualización es suficiente realizarlos con el sólo objetivo de obtener el respaldo para una postulación como candidato a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas, sin que sea necesaria la difusión de una propuesta o plataforma política.

Esa condición o definición jurídica, prevista por el Reglamento y que se deduce de la naturaleza propia de los actos anticipados de campaña, en el plano fáctico puede actualizarse de diversas maneras.

Por ejemplo, cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarlo entre la militancia del partido o de la ciudadanía en general, y se advierte objetiva o expresamente la intención de posicionarse políticamente para obtener el respaldo para una postulación.

Asimismo, esto puede ocurrir cuando la solicitud de voto es implícita, pues el elemento subjetivo específico admite la posibilidad de actualizarse a través de conductas veladas o que encubren la intención del infractor.

Sin embargo, otro supuesto, puede presentarse cuando existe difusión del nombre o la imagen de una persona, sin que esa propaganda aparezcan más datos, pero este se vincule, en forma objetivamente verificable, con otros medios que sí construyen actos anticipados de campaña, por medio de una imagen, logotipo, slogan, referencia auditiva u otro medio, de manera que, la presencia o difusión de imagen ya no debe ser valorada sólo de forma individual, sino administrada con otros actos de anticipados precampaña y, por tanto, también deba calificarse objetivamente como un medio más para obtener el respaldo para una postulación como candidato a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas, de modo que

con todo lo anterior, la difusión de imagen también constituya un acto anticipado de precampaña.

[...]

La responsable hace un ejercicio de análisis aislado, parcial –en el sentido de partes-, sin establecer la relación necesaria entre los hechos denunciados.

Así, señala:

[...]

Del contenido de las notas publicas en los periódicos “Excélsior” y “El Universal” antes aludidos, se advierte que las mismas, si bien hace referencia a diversas declaraciones en las cuáles el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aún indica que dicho instituto político seguirá manifestando y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio, las mismas no constituyen actos anticipados de campaña.

Como se ve, la responsable analiza sólo las notas de prensa con las declaraciones del vocero del Partido Acción Nacional, sin vincularlas con otros elementos de prueba; pero no solo eso, las analiza de manera parcial, ya que sólo refiere el apoyo que tal vocero y su partido dan al Ejecutivo Federal, sin detenerse a analizar las aseveraciones de tal persona en el sentido de que la estrategia tiene como finalidad la jornada electiva del 5 de julio de 2009, que en tal estrategia se consideran las encuestas publicadas – hecho público y notorio-, que el objetivo es tener mayor número de votos y que para ello se ha diseñado la estrategia mencionada que pasa, por la referencia a “la falsa definición de diccionario de la palabra primitivo”, por la denostación, calumnia y la denigración del Partido Revolucionario Institucional.

Consecuentemente, la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no fue exhaustiva en razón de no haber valorado en su justa medida los elementos de pruebas presentados y la adminiculación entre ellos para obtener un juicio

adecuado con relación a la existencia de actos anticipados de campaña del Partido Acción Nacional.

En ese sentido, la interpretación que realiza la autoridad responsable se aparta del sentido gramatical, sistemático y funcional.

Lo anterior en razón de que su conclusión, por sí misma, contradice disposiciones de orden normativo, ya que restringe como acto anticipado de campaña, en tratándose de propaganda partidista, a la que “se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello”.

Lo anterior es una interpretación muy relevante para el tiempo llamado de “silencio”, que va de la conclusión de las precampañas y hasta el inicio de las campañas electorales, ya que tiene que ver con la posibilidad de actuación pública de los partidos políticos y a la difusión autorizada de propaganda política, no electoral.

En la visión del Consejo General del Instituto Federal Electoral la propaganda partidista sólo será electoral –por tanto de campaña- y en consecuencia considerada acto anticipado de campaña, cuando se haga con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto.

Nos parece que este aserto de la responsable es limitado y no obedece, como se dijo a una interpretación gramatical, sistemática y funcional del orden normativo, al que está obligado el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con lo que viola el principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Debe tenerse presente que el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, emitido por el propio Consejo General, establece:

Artículo 7.- (Se transcribe).

Como se aprecia del contenido del Reglamento, se incluye, en la definición de propaganda electoral la que contenga un mensaje destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos “a favor o

en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos”.

De donde es inconcuso que no puede tenerse como conclusión la del Consejo General del Instituto Federal Electoral en el sentido que: “se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello”, ya que, según se desprende de la interpretación gramatical de la parte transcrita del Reglamento, la propaganda electoral no sólo se considera de tal característica cuando promueve una candidatura de un aspirante en concreto, sino también cuando tiene como finalidad influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en contra de un sujeto determinado.

Es claro que la interpretación gramatical llevaría a una conclusión diversa a la del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ya que, contrario a la normativa, excluye de la propaganda electoral –por tanto prohibida de manera anticipada al tiempo de campaña- aquella destinada a influir en los electores, por la vía de propaganda dirigida en contra de un sujeto determinado, es decir, claramente la intencionalidad probada de la “falsa definición de diccionario de la palabra primitivo” del Partido Acción Nacional, la posición de la dirigencia nacional de ese partido, vinculado con las expresiones de su vocero.

Ya no abundamos en la falta de interpretación sistemática, para enfatizar en que la responsable debió vincular su interpretación a las normas que prevén los principios rectores de las elecciones en México, particularmente la equidad.

No obstante, mi representada insiste en que desde una interpretación gramatical, sistemática y funcional (como la que se ha apuntado), con una revisión del contexto en que se producen los hechos, la relación entre ellos y la adminiculación de las pruebas (como la que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), es claro concluir que los hechos puestos en el conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el proceso especial sancionador cuya resolución motiva el

presente medio de impugnación, son actos anticipados de campaña del Partido Acción Nacional.

### **TERCERA APARTADO DE AGRAVIOS DEL FRAUDE A LA LEY**

No se hubiese intentado la denuncia de los hechos que se controvierten, si la propaganda se diera en su contexto legal, pero el hecho de mencionar: **“AMENAZAN CON REGRESAR, ¿LOS VAS A DEJAR?”**, en franca y directa alusión a mi representado ni son los objetivos de un partido, y sí son mensajes propios que tienden a la obtención del voto antes de las campañas, con lo que estamos de frente a un Fraude a la Ley, al disfrazar o pretender hacerlo como propaganda genérica.

Se entiende por Fraude a la Ley una situación en la cual, para evitar la aplicación de una norma jurídica que no favorece o interesa, una persona se ampara en otra u otras, llamadas normas de cobertura, y busca dar un rodeo que le permita sortear la prohibición o las obligaciones que le imponía la norma vulnerada, es decir, dentro de ámbito de aplicación de las prohibiciones.

De esta definición del Fraude a la Ley procedo a continuación a enumerar porqué las acciones denunciadas lo constituyen:

- Debido a la intención manifiesta de militantes y dirigentes del partido denunciado, no desmentida y con constancias de peso en las actuaciones de procedimiento, y a la próxima etapa del proceso electoral de campañas, pretenden hacer ver como propaganda genérica o institucional, evitando la aplicación de las disposiciones ya citadas; y
- Sortean la prohibición de la norma.

Estos dos puntos en la primera de las hipótesis, pero veamos el hecho siguiente:

- Que el partido denunciado, de manera dolosa, ataque abiertamente a mi representado para que los ciudadanos asocien y relacionen al PAN con el combate a los problemas sociales cuyas palabras se encuentran en la denominada “falsa definición de diccionario de la palabra primitivo”.

En este tema, es decir, el del Fraude a la Ley y en qué consiste, se ha analizado por esta misma H. Autoridad Jurisdiccional en Materia Electoral; baste para el caso transcribir el razonamiento que en el asunto que se identifica como SUP-RAP-248/2008 en el que refieren:

**“Una violación directa a las leyes se identifica como la adecuación exacta de los hechos a los supuestos normativos que regulan una situación jurídica determinada, mientras que las violaciones por medios o mecanismos distintos pueden actualizarse cuando existan conductas que, sí bien, parecieran no encuadrar directamente en el supuesto establecido en la norma, su ejecución genera la afectación al bien jurídico en ella tutelado, esto es, que el resultado obtenido con dichas conductas genere el mismo resultado que se pretendió inhibir con el establecimiento de la norma.**

**Conforme con lo anterior, dicho tipo de conductas transgresoras del orden jurídico pueden identificarse con la figura que se ha identificado en la doctrina como fraude a la ley, la que sustancialmente puede describirse como aquella conducta que aparentemente se encuentra permitida en el orden jurídico, pero su comisión activa o pasiva por el agente o agentes, se encuentra dirigida a trasgredir el orden jurídico, configurando con ello una infracción articulada con conductas aparentemente lícitas pero cuyo resultado genera consecuencias conculcatorias de la norma.**

### **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

Estamos entonces ante violaciones a la normativa electoral legal y reglamentaria, mediante un mecanismo distinto que se actualiza al existir la aviesa invitación a votar por el partido denunciado y en contra de mi representado que parecen no encuadrar en las prohibiciones por estar llevándolas a cabo un partido político y no un candidato, ya que el primero, aparentemente tiene autorización para hacer propaganda pero, su ejecución genera la afectación al bien jurídico tutelado; entonces, el resultado obtenido con dichas conductas genera el

mismo resultado que se pretendió inhibir por los legisladores y por el Consejo General al emitir reglamentos y acuerdos, al haber establecido ese espíritu en la norma.

Los hechos denunciados, por el tratamiento que han tenido desde su propio origen, han motivado que medios de comunicación diversos al diario en el que se publicó la propaganda, hayan difundido tanto su contenido como las incidencias del procedimiento, con lo que se han convertido en hechos notorios, que la responsable ha omitido considerar en su resolución coadyuvando en el fraude a la ley que se pretende llevar a cabo y que hasta ahora han conseguido, por su propia naturaleza, su trascendencia político-social, reitero, constituyen hechos notorios porque su conocimiento fue público, notorio y de un rango nacional innegable, lo que constituye el soporte básico de su notoriedad

Para fortalecer las anteriores expresiones en cuanto a la notoriedad de estos hechos es importante hacer cuando menos, un breve examen de carácter doctrinal y jurisprudencia en la materia. Rafael de Pina en el Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, Página 290, lo define como:

"Hecho (o acto) cuyo conocimiento se da por su puesto en relación con cualquier otra persona que se halle en posesión de la cultura media correspondiente a un determinado círculo social y que, por consiguiente, no necesita ser aprobado al juez en el proceso para que lo tome en consideración en el momento de dictar la sentencia, siempre que haya sido afirmado oportunamente.

Como ejemplos de hechos notorios pueden señalarse: los acontecimientos históricos trascendentales, los sucesos de la actualidad reseñados uniformemente por la prensa, la importancia de las ciudades, las verdades científicas admitidas generalmente como tales, las fechas de las efemérides nacionales, etc."

En el citado Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, tenemos incluso que en el catálogo de Aforismos, Máximas y Reglas Jurídicas en la Página 501 señala de los hechos notorios lo siguiente:

Notorium non eget probationen. (Lo notorio no requiere prueba.)

Asimismo se cita para el caso, a fin de robustecer el campo de análisis y las afirmaciones vertidas en torno a la notoriedad de estos hechos señalados, así como su trascendencia jurídica, las siguientes tesis jurisprudenciales:

HECHOS NOTORIOS. (Se transcribe).

HECHOS NOTORIOS, CARACTERÍSTICA DE LA INVOCACIÓN OFICIOSA DE LOS. (Se transcribe).

De lo anterior podemos sintetizar:

1. La notoriedad de los hechos señalados se deriva de la difusión en todos los medios de comunicación nacionales y locales, y su conocimiento en consecuencia, por el ciudadano medio en la nación; y
2. Puede decirse que el daño perpetrado en mi representado y el beneficio al denunciado repercutirá necesariamente en las campañas electorales, por tanto la notoriedad del acto anticipado de campaña amerita sanción.

En ese tenor, Señores Magistrados:

- La intención de los denunciados es inferir con esa estrategia en las campañas electorales;
- Se ha difundido ampliamente lo denunciado y gran parte de la ciudadanía está enterada de esa ilegal promoción anticipada a las campañas;
- Sin duda se pasa por alto sancionar los actos anticipados de campaña, entonces se ha permitido impunemente que se cause un agravio a mi representado que la responsable no es capaz de castigar, a pesar de la trascendencia que ha tenido.

#### **CUARTO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA ABSOLUCIÓN AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA PLENAMENTE PROBADOS**

El quebranto de una norma por disposición constitucional deberá traer aparejado un

procedimiento por el que previos los trámites de ley, como pueden ser la oportunidad de ser oído y vencido, y demostrar su inocencia, debe ser sancionado; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales retomando lo dispuesto por la Constitución, establece los tipos de procedimientos, su aplicación, temporalidad y consecuencias, llegando el impulso constitucional a los reglamentos que en ejercicio de sus atribuciones emite el Instituto Federal Electoral, disposiciones normativas que en el orden citado establecen:

**a)** Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a las obligaciones:

Artículo 38.- (Se transcribe).

Artículo 39.- (Se transcribe).

En cuanto a las infracciones:

Artículo 342.-

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

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

b) al d)...

e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;

f) al m)...

n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código.

**b)** Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

3. El procedimiento especial sancionador será instrumentado en los casos siguientes;

...

...

Dentro del proceso electoral, a nivel central por las faltas siguientes

...

...

...

Por actos anticipados de precampaña o campaña.

Se está por ende, ante la existencia de una infracción a las normas de las previsiones legales necesarias para la prosecución de procedimientos sancionatorios para quienes las infringen, existe el catálogo de sanciones a aplicar y en un procedimiento alejado de la verdad legal; la responsable opta por razonar, pese a los argumentos vertidos y las constancias probatorias que obran en las actuaciones llevadas a cabo en el sentido de que, repito se está ante un Fraude a la Ley, las conductas existen, tienen la finalidad de perjudicar a mi representado para que el denunciado pueda posicionarse ante la ciudadanía y la responsable absuelve prácticamente al considerar infundada la queja de actos anticipados de campana al Partido Acción Nacional.

#### **QUINTO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA INCORRECTA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Inicio el planteamiento del presente apartado refiriéndome a lo que debe entenderse por reincidencia, reiteración o vulneración sistemática, cito a continuación los siguientes significados literales obtenidos del Diccionario Jurídico Espasa y el de la Real Academia de la Lengua Española:

Reincidencia.- / De reincidir, volver a caer en falta o delito. El concepto reincidencia es manejado en el ámbito jurídico penal para señalar un volver o repetición de un hecho ilícito que generalmente tiene un significado considerable relacionado al de peligrosidad: un reincidente es "más peligrosos que una persona que por primera vez haya transgredido el ordenamiento jurídico penal".

Reiteración- (Del lat reiteratío, -onis), f. Acción y efecto de reiterar. // 2. Der. Circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de de la reincidencia.

Sistemático- ca. (Del lat systematicus, y este del gr sistemati-kóg). adj. Que sigue o se ajusta a un sistema, // 2. Dicho de una persona: Que procede por principios, y con rigidez en su tenor de vida o en sus escritos, opiniones, etc. //

Tenemos entonces que si los principios del Derecho Penal resultan aplicables mutatis mutandi a los procedimientos administrativos, es dable considerar que el Partido Acción Nacional al volver a caer en falta, incurre en la reincidencia, que en el momento de individualizar la sanción la responsable debió necesariamente considerar para que la sanción a aplicar se incrementara por el grado de peligrosidad que reviste insistir en difundir comunicaciones denigratorias, baste para ello recordar el asunto de la “sopa de letras”.

La reiteración, es más que clara en el presente asunto y se relaciona con la posibilidad de agravar la falta por parte del juzgador, lo que en la especie no ocurre y la responsable aplica la sanción en el presente asunto, tal como si se tratara de la primer conducta ilícita que el Partido Acción Nacional comete, lo que evidentemente no es cierto.

En cuanto a la sistematicidad de las faltas cometidas, esta se deriva de la reincidencia y reiteración evidente al existir ya dos denuncias por hechos ilegales de similares características cometidas por el mismo ente y que si se relaciona con las declaraciones que han hecho dirigentes del partido denunciado ante los medios, es fácil percatarse que las acciones denunciadas obedecen a un sistema preconcebido, rígido y en el que en sus escritos y opiniones mantiene la misma tendencia no solo de violar la ley sino de denigrar y ofender con la finalidad de obtener el beneficio del voto ciudadano en perjuicio de mi representado.

Ahora bien, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se establecen las reglas a las que debe sujetarse la autoridad

competente en el momento de individualizar la sanción, así establece en lo atinente.

**Artículo 61.-** (Se transcribe).

### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Muy a pesar de lo anteriormente comentado, la responsable, resuelve considerando lo siguiente:

**“Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas.**

No obstante que en los apartados relativos a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, quedó de manifiesto que la propaganda de mérito fue difundida en dos medios de comunicación impresa (Revistas "Letras Libres" y "Nexos"), es preciso señalar que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada ni en forma sistemática, pues la contratación de dicha publicidad obedece a la misma temporalidad, toda vez que las revistas en comento corresponden a la edición del mes de abril.

De lo considerado por la responsable en el párrafo de la resolución que se transcribió se desprende con claridad que son dos conductas distintas la de la "sopa de letra" y la de la "falsa definición de diccionario de la palabra primitivo", que una sigue a la otra, que no es dable cuando se trata ya de dos hechos considerar que no hay reiteración, reincidencia y sistematicidad, con lo que el disenso en las consideraciones de la responsable por parte de esta representación queda plenamente justificado, con la intención de que sea este órgano jurisdiccional en ejercicio de sus atribuciones de decir el derecho quien revoque la sanción aplicada al denunciado para que sea la ahora responsable quien emita una nueva resolución en la que se tomen en cuenta la reincidencia, reiteración y sistematicidad de las faltas aplicando una sanción que realmente tenga que ver con la gravedad de los actos ilegales que viene cometiendo e Partido Acción Nacional.

### **SEXTO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA INCONGRUENCIA DE LA RESOLUCIÓN**

Para iniciar el presente análisis, se considera oportuno que previo al estudio del asunto que por

ahora nos ocupa, debemos dejar en claro lo que dentro del sistema jurídico del Estado Mexicano debe entenderse por PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

Consiste en que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal como quedó formulada por medio de los escritos de demanda, contestación, réplica y dúplica. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. No faltan autores que sostengan que la violación de este principio produce la nulidad del fallo. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis

Se puede violar el principio de congruencia en los siguientes casos;

- a) Cuando el fallo contiene resoluciones contrarias entre sí;
- b) Cuando concede al actor más de lo que pide;
- c) Cuando no resuelve todas las cuestiones planteadas en la litis o resuelve puntos que no figuran en ella;
- d) Cuando no decide sobre las excepciones supervenientes hechas valer en forma legal;
- e) Cuando no resuelve nada sobre el pago de las costas;
- f) La que comprende a personas que no han figurado como partes en el juicio ni estado representadas en él.

Las autoridades jurisdiccionales han sostenido con claridad este principio, tan es así que se han pronunciado al respecto como a continuación nos permitirnos citar:

SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. (Se transcribe).

CONGRUENCIA, CONCEPTO DE. (Se transcribe).

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. (Se transcribe).

### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

Con todo lo anterior como base, tenemos que la resolución objeto de la presente impugnación nos causa agravio al ser claramente incongruente en los siguientes extremos:

I. En la litis fijada desde el origen mismo del asunto que por ahora nos ocupa, referimos que los denunciados mediante mensajes en medios impresos hacen una invitación al voto en su favor y en contra de mi representado días antes del inicio de las campañas electorales, por lo que se está ante verdaderos actos anticipados de campaña por los plazos que en este momento transcurren y que en franco Fraude a la Ley, intentando esquivar las normas jurídicas sobrepasando con mucho lo que puede ser propaganda genérica, se está violentando la norma.

En el tenor de la denuncia, podemos desprender con claridad los siguientes elementos:

- Que la invitación a no votar por mi representado existe;
- Que se difunden antes de las campañas electorales;
- Que se trata de burlar a la ley por parte de los denunciados; y
- Que la responsable absuelve al denunciado en este tema.

Todos estos elementos, no son tomados literalmente por la autoridad para razonar el sentido de la resolución pues resuelve sin vincular las pruebas aportadas, lo que deviene en la incongruencia de la resolución.

II.- Es incongruente la resolución al no considerar el contenido del artículo 228 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por el que se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de

un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello".

Incongruencias evidentes pues de los puntos que menciona antes de concluir, se desprende que no necesariamente se tiene que promover la candidatura de un aspirante en concreto para configurar actos anticipados de campaña.

III.- Es incongruente la resolución que se impugna pues a pesar del pleno conocimiento por parte de la A quo de que se trata de una campaña orquestada en contra de mi representado y las conductas se vienen repitiendo, en el momento de individualizar la sanción estas agravantes no son consideradas y se aplica al denunciado una sanción exactamente igual a la recaída al asunto de la "sopa de letras" incongruencia que motiva la inconformidad de mi representado y que obliga a acudir ante Ustedes, señora y señores Magistrados, en la vía y forma que se propone.

IV.- Grave incongruencia comete la responsable cuando poco antes de calificar como infundada la queja, por lo que hace a los actos anticipados de campaña, cuando considera que éstos no pueden darse a pesar de la evidente y reconocida aceptación pública por parte de los dirigentes del partido denunciado en el sentido de que se trata de una estrategia para la obtención del voto el próximo 5 de julio, sobre todo si cuenta a responsable con todos esos datos, cómo es posible que decida que es infundada la queja, razón de más para reafirmar la incongruencia de lo considerado con lo resuelto.

Esta incongruencia en cuanto a los criterios con que se resuelven los procedimientos especiales sancionadores dejan en completa incertidumbre a quienes como mis representados participan en los procesos electorales, pues ya resulta dudoso y desconocido el sentido que pueden tomar los razonamientos y resoluciones soslayando y permitiendo impunemente que un partido se burle de la ley con artimañas.

**SÉPTIMO.** Por cuestión de método se examinarán primeramente los agravios planteados por el Partido Acción Nacional.

Se impone lo anterior, en razón de que ese instituto político combate la determinación que estimó parcialmente fundado el procedimiento administrativo sancionador de origen, así como la multa que le fue impuesta, de manera que, en caso de estimarse fundados sus motivos de disenso, ante la revocación de la sanción, se tornaría innecesario examinar los agravios que plantea el Partido Revolucionario Institucional.

Al expresar los razonamientos que fundan su inconformidad, el Partido Acción Nacional desarrolla un marco preliminar en el cual, alude a diversas características de las democracias deliberativas y resalta que en éstas el intercambio de opiniones juegan un rol decisivo.

Menciona que el debate público debe ser abierto libre y desinhibido, lo cual constituye una condición necesaria para el funcionamiento de toda democracia representativa en la que debe prevalecer la pluralidad y contraste de ideas.

En ese orden, el instituto político enjuiciante enfatiza el contenido de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto consignan que el derecho a la libertad de expresión sólo puede limitarse cuando

se ataque a la moral, el derecho de terceros, cuando se provoque algún delito o cuando se perturbe el orden público.

En lo tocante a la libertad de imprenta, refiere que pueden identificarse los límites siguientes: ataque o falta de respeto a la vida privada o a la moral, alteración a la paz pública o cuando se perturbe el orden público.

Incluso, asegura el partido político inconforme, que el artículo 41, apartado c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refuerza la libertad de expresión, al imponer limitantes adicionales, que se configuran como el *límite del límite* o, en otras palabras, en una cláusula reforzada con relación a la manifestación de ideas en materia electoral.

El instituto político apelante fortalece sus argumentos invocando el texto de los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispositivos de derecho internacional, a partir de los cuales, el impetrante elabora un cuadro en el que señala que las obligaciones que derivan del derecho a la libertad de expresión son de dos clases a saber:

Una de naturaleza negativa que implica “*no interferir*” sin justificación legítima, proporcional y estrictamente necesaria en razón de los fines; esto es, de no censurar en forma previa y por otro lado, una obligación que se cumple positivamente, y

que se relaciona con la necesidad de *proteger la investigación e información, a fin de facilitar o posibilitar la formación de la opinión pública en una sociedad democrática.*

Posteriormente, al hacer referencia a la materia electoral, indica el actor, que la libertad de expresión encuentra como eje principal, el libre intercambio de ideas, que tiene por objeto permitir condiciones adecuadas para la adopción de decisiones colectivas.

En apoyo de su argumentación, el partido político invoca un extracto de la resolución que pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada, en cuanto se determinó que en el caso de los partidos políticos, la expresión y la difusión de ideas es una prerrogativa de las personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su propia existencia.

Desde la perspectiva del actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la resolución impugnada, determinó que no es constitucionalmente viable imponer límites a la libertad de expresión, en un esquema en que la autoridad decida discrecionalmente cuál mensaje es legítimo y cuál no lo es; porque ello implicaría la potestad de la autoridad para actuar en forma "*voluntariosa*"

En razón de lo anterior, el impetrante afirma que el pleno desarrollo del derecho fundamental mencionado, se da mediante la libre y desinhibida expresión de ideas, indispensable para la formación de la opinión pública, en la cual, el discurso político juega una posición estratégica.

Por tanto, señala el actor que cuando se trata de contenidos y debates políticos, la libertad de expresión asume una posición de prevalencia con respecto a otros derechos, motivo por el cual, al ser los partidos políticos entidades de interés público, éstos se erigen como agentes que encauzan el referido discurso político.

Afirma el apelante, que la autoridad responsable se aparta de la orientación que aportan los precedentes internacionales e **introduce un nuevo marco de referencia de enjuiciamiento de la libertad de expresión en los contenidos político-electorales.**

En ese sentido, el apelante alude al pensamiento de Alexander Meiklenjohn, en cuanto concibe que la *libertad de expresión no es una libertad más que pueda ponerse en la balanza al lado de otras libertades posibles para ponderarla con ellas, quedando limitada en otros casos.*

Igualmente, refiere a la opinión de Raoul Vaneigem, quien establece que: *“No hay manera de condenar determinadas ideas que imputarlas como crímenes. Un crimen es un crimen y*

*una opinión no es un crimen, al margen de la influencia que se le impute. Prohibir un discurso aduciendo que puede resultar nocivo o chocante significa despreciar a quienes lo reciben y suponerles no aptos para rechazarlo como aberrante o innoble”.*

El accionante complementa su motivo de disenso mediante la invocación de diversos criterios jurisprudenciales, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales llevan como título los siguientes: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.”**, **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN”**, **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6°. Y 7°. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”** **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES”**, **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 55 NUMERAL 2, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, VIOLA ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”**, **“LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA.”**, y **“CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.”**

Una vez que el enjuiciante expone su visión integral respecto de diversos tópicos relacionados con la libertad de expresión y respecto de la forma en que debe operar en el marco del debate político; en forma particular, se refiere al

tratamiento que dio la autoridad responsable a la difusión de propaganda implementada en el denominado “*Diccionario*”, que se publicó en diversos medios impresos, como *Letras Libres* y *Nexos*.

Con relación a ello, cuestiona que la autoridad responsable haya determinado que contiene frases que denigran y calumnian al Partido Revolucionario Institucional, porque con base en esa premisa estimó que contraviene lo dispuesto por el artículo 4º, apartado C, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, párrafo I, incisos a) y p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En forma concreta, el recurrente se inconforma con lo afirmado por la autoridad responsable cuando señala: “*es criterio conocido del máximo órgano jurisdiccional en la materia que en el ámbito político está permitida la crítica dura de los actores políticos, pero la misma debe estar sustentada y argumentada, lo que en el caso no acontece.*” “*(...) las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden en la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además susceptibles de ser comprobados razonablemente, y no apoyados en simples rumores invenciones o insinuaciones, sin que ello implique una*

*exactitud sin que ello implique una exactitud inusitada no controvertida del hecho”.*

Incluso, refiere que la cita que efectúa la autoridad responsable del voto particular emitido por el magistrado Jesús Orozco Henríquez, en el recurso de apelación SUP-RAP-34/2006, se efectuó de manera incompleta, porque si se aprecia en su integridad, puede verse que se sostiene que cualquier exigencia o canon de veracidad hace nugatorio el derecho de la libertad de expresión, sobre todo cuando el destinatario es una personalidad pública, verbigracia, un candidato presidencial en campaña, toda vez que en esos supuestos, los límites de la crítica aceptable son más amplios que si se tratara de una persona privada.

El apelante afirma que la autoridad electoral, en cambio, sustenta equívocamente su decisión en lo siguiente:

**En que la difusión por parte del Partido Acción Nacional, de propaganda en diversos medios impresos (Letras Libres y Nexos), de una propaganda denominada “Diccionario” contiene frases que denigran y calumnian al Partido Revolucionario Institucional.**

Con relación a este punto, el apelante sostiene que el Instituto Federal Electoral debió considerar que el Partido Acción Nacional sustentó su dicho en el historial gubernamental de los gobiernos emanados de las filas del Partido

Revolucionario Institucional, así como de las prácticas instrumentadas por sus militantes.

Incluso, menciona que diversos libros de texto han efectuado ejercicios de carácter descriptivo como el Diccionario Electoral del INEP, respecto del cual, resalta el significado de las voces *aplanadora*, *cargada* y *operación tamal*, todas ellas, que aluden a características o prácticas llevadas a cabo por el Partido Revolucionario Institucional.

En ese orden, el apelante menciona que analizar la propaganda con referencia a un determinado canon de veracidad no resulta pertinente en tanto que las opiniones o juicios de valor no requieren de previa acreditación de su verdad o falsedad, sin que sea posible documentar históricamente su dicho antes de emitirlo, pues ello provocaría *un efecto silenciador sobre la democracia*.

Aunado a ello, aduce que la calificación sobre si determinadas expresiones son legítimas no puede efectuarse con base en los *efectos psíquicos o emocionales generados en el receptor del mensaje*, porque en realidad, tales expresiones pueden generar múltiples efectos en sus destinatarios, como pueden ser adhesión, rechazo o indiferencia, lo cual, no puede hacerse depender de la veracidad, solvencia racional u objetiva de lo expresado.

Así, expresa el apelante que la propaganda denominada *Diccionario* constituye una opinión de carácter político expresada por un partido político en ejercicio de sus libertades constitucional cuyo propósito o finalidad es expresar el concepto que se tiene de alguien o de algo, en el caso particular, de la gestión gubernativa del Partido Revolucionario Institucional y de la forma de ejercer el gobierno y de hacer política de algunos priístas.

A ese efecto, el apelante invoca el significado de la palabra *opinión*, según la proporciona el Diccionario de la Lengua Española, como *Dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable; fama o concepto en que se tiene a alguien o algo*.

De ese modo, el apelante considera que el *Diccionario* constituye **una expresión de quien elaboró el mecanismo creativo, que consiste solamente en establecer un punto de vista respecto de diversas características que distinguieron algunos liderazgos del Partido Revolucionario Institucional a través de setenta años que gobernaron el país,** y que, quienes reciban la propaganda pueden coincidir o no con dicho juicio de valor, por lo que la decisión de interiorizar y hacer propia dicha concepción requiere de un acto volitivo por parte del sujeto destinatario.

Finalmente, el accionante hace referencia al criterio expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al Tribunal Constitucional alemán y a la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, para expresar que la crítica negativa es un mecanismo de control democrático de las sociedades y que ello constituye un derecho a favor de los ciudadanos. Al efecto, el actor hace alusión al caso *Nueva York vs. Sullivan* resuelto por la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, el caso *Lingens vs. Austria* del conocimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos y el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*.

Según el punto de vista del apelante, la autoridad electoral efectúa una interpretación legalista y limitativa del artículo 38, apartado 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorgándole un mayor peso, cuando es de explorado derecho que la interpretación debe efectuarse conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de ese modo, primar la supremacía constitucional y hacer prevalecer por lo tanto, el criterio de incorporación de instrumentos internacionales en términos del artículo 133 de la norma fundamental.

A fin de dar respuesta a los planteamientos efectuados por el Partido Acción Nacional y en vista que la esencia de su inconformidad, la hace consistir en que el criterio seguido por la autoridad electoral responsable en la resolución impugnada se aparta de la orientación que han trazado los tribunales comunitarios en torno a la libertad de expresión en el debate público e incluso, desatiende el principio de supremacía

constitucional, es menester aludir primeramente al marco normativo que tanto en el orden fundamental como en el legal, regula el ejercicio de ese derecho.

### **I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En su artículo 6° establece que *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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

A su vez, el numeral 7° de la carta fundamental estatuye que *es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

*Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias de delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento*

*donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.*

Como puede advertirse de los dispositivos constitucionales precitados, la norma suprema en nuestro país reconoce el carácter fundamental de la libertad de expresión.

También, es posible advertir que desde la perspectiva constitucional esa prerrogativa fundamental no ha sido concebida en forma absoluta, pues se ha encontrado oponible a otros valores que igualmente revisten la naturaleza de *fundamentalidad* como los siguientes: *que no se ataque a la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público.*

La inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos, en el referido orden constitucional, se ha definido a partir de un deber correlativo ineludible para la autoridad: **Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta.**

Múltiples han sido los criterios que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la naturaleza y alcance que corresponde a los derechos de libre expresión de ideas, comunicación y acceso a la información contenidos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de ellos, el máximo tribunal de nuestro país, ha establecido que uno de los objetos fundamentales que se persigue mediante la tutela de la libertad de expresión **es la formación de una opinión pública**, indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.<sup>4</sup>

Al referirse al concepto de *censura previa*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que consiste en la prohibición que se impone a los entes del Estado para que **se abstengan de someter de antemano, o en forma apriorística las actividades expresivas o comunicativas de los particulares.**

La visión que ha orientado el máximo tribunal de nuestro país, ha dejado claro que no es posible estimar que las acciones expresivas o de comunicación sólo puedan ejercerse mediante un *permiso* o *solicitud* a la autoridad, sino que en principio, puedan desplegarse libremente.

En ese orden, se ha pugnado por un desarrollo libre de la acción expresiva de los gobernados, lo cual, no se traduce necesariamente en el carácter absoluto de ese derecho fundamental, toda vez que éste puede ser acotado, incluso desde el ámbito legislativo mediante la creación de normas que delineen o perfilen el modo en que ésta puede ejercerse.

---

<sup>4</sup> Tesis: P./J. 24/2007, intitulada LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1522.

La prohibición de censura previa, entonces, ha tenido una finalidad concreta: evitar que la autoridad excluya sin razón alguna, y en forma anticipada, mensajes en el debate público.

De esa forma, la exclusión de un mensaje sólo puede obedecer o un examen **ex post**, el cual, puede concluir con el fincamiento de responsabilidades civiles, penales, administrativas, **pero que necesariamente ha de tener lugar con posterioridad a la emisión del mensaje**, a fin de no vulnerar de antemano el ejercicio de la libertad de expresión.

## **II. TRATADOS INTERNACIONALES.**

Los Tratados Internacionales aprobados por el Estado mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales, se ha reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, forman parte del orden jurídico nacional, revelan una consonancia con la perspectiva que sostiene el marco constitucional mexicano en lo atinente a la libertad de expresión, e igualmente, en su particular tratamiento tratándose del debate público.

Basta examinar algunos de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que forman parte del sistema interamericano:

### **a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

En su artículo 19, consagra la prerrogativa destacada, en los términos siguientes:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

**b) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**<sup>5</sup>

**ARTICULO 19.**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. **Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:**

a) **Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;**

b) **La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.**

**c) La Convención Americana Sobre Derechos Humanos o Pacto de San José.**<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Propuesto por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos de América, el dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y seis; al que se adhirió México el veintitrés de marzo del propio año y fue aprobado por el Senado el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

**a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o**

**b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.**

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

---

<sup>6</sup> Aprobada por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980.

La postura que guarda el orden constitucional mexicano y la que aportan los tratados internacionales de derechos humanos, sobre la libertad de expresión, convergen esencialmente, en los aspectos siguientes:

a) El derecho a la libertad de opinión y expresión reviste una doble dimensión: investigar y recibir informaciones y opiniones, y el derecho a difundirlas, sin consideración de fronteras.

b) Ese derecho fundamental no puede ser objeto de previa censura, sino únicamente de responsabilidades ulteriores, debidamente fijadas en la ley.

c) Su ejercicio entraña deberes y responsabilidades especiales, por lo que puede sujetarse a restricciones que tiendan a **asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.**

### **III. Reforma constitucional en la materia.**

A fin de particularizar sobre el especial tratamiento que corresponde a la libertad de expresión en el marco del debate político, es menester acudir a la reforma constitucional en materia electoral de noviembre de dos mil siete.

La enmienda constitucional incluyó una modificación sustancial al artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 41.**

...

***Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas."***

La prohibición que estatuyó el poder reformador de la Constitución se enmarcó en el esquema preexistente en torno a la libertad de expresión, trazado por los preceptos 6° y 7° de la norma suprema, al cual se ha venido aludiendo, pero en una dimensión y con un matiz especial.

Según el texto constitucional antes transcrito, tratándose de la libertad de expresión que se ejerce en el debate político, circunscrito especialmente a la propaganda política electoral que difunden los partidos políticos o coaliciones se ordenó que ***los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.***

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del proyecto de decreto que reforma el artículo 41, constitucional, en lo que interesa, se señaló que:

"En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado **se eleva a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones, o calumnien a las personas.** Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de

expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos y solamente a ellos."

El nuevo modelo dispuesto por la reforma constitucional se inscribió en el orden que trazaban los preceptos constitucionales que han sido transcritos, así como la posición derivada del orden comunitario. Es así, porque aunque implicó una prohibición concreta de abstenerse de denigrar a las instituciones y calumniar a los partidos políticos, tal restricción fue acorde y siguió una línea de protección respecto de las limitantes preexistentes, atinente a que **no se ataquen derechos de terceros**, particularmente, los relacionados con la honra y dignidad de las personas e instituciones.

Uno de los motivos sustanciales que llevaron al poder reformador de la carta magna a imponer ese deber de abstención y elevarlo a la categoría constitucional se relacionó a diversas experiencias jurídicas y político-electorales previas, en las que la denostación y denigración colocó a los actores políticos en un escenario complicado ante las imprecaciones formuladas por sus oponentes.

La inclusión constitucional de la prohibición aludida, en realidad, sólo se introdujo para coadyuvar en el objetivo de salvaguardar el carácter que asiste a los partidos políticos conforme al propio precepto 41 de la Constitución Federal consistente en que **son entidades de interés público, cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la**

**vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, además de prever que los partidos tienen derecho al financiamiento público para llevar a cabo sus actividades y que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado.**

Así, para el denominado poder constituyente permanente, la propaganda política y electoral de los partidos políticos, había de ser plenamente coherente con las finalidades constitucionales de los partidos políticos y con los principios democráticos.

Por tanto, la prohibición incluida en la Constitución se insertó con la finalidad de propiciar que los partidos políticos, al difundir propaganda actúen en forma adecuada, respetando la integridad de los candidatos, su reputación y vida privada, así como los derechos de imagen de los demás institutos políticos y coaliciones, que también son valores sustanciales de un sistema democrático y que como se ha expresado, tenían sede en el artículo 6° de la Constitución Federal y habían sido reconocidos con anterioridad como derechos fundamentales por el derecho comunitario internacional.

La prohibición en comento fue objeto de reforzamiento a nivel legal, toda vez que en los artículos 38, apartado 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció lo siguiente:

**"Artículo 38**

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

*p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;"...*

**"Artículo 233**

1. *La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.*

2. *En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda."*

**"Artículo 342**

1. *Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:*

...

*j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;"...*

Los preceptos legales citados confirmaron la prohibición impuesta a los partidos políticos y coaliciones de difundir propaganda política o electoral que contuviera expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

Así, se hizo patente la intención legislativa de sancionar en forma absoluta ese tipo de conductas, impropias para un debate político moderado y realmente ilustrativo para la formación de una opinión pública libre e informada.

Tal como fueron diseñados los preceptos legales, puede verse que la instrumentación de procedimientos administrativos sancionadores relacionados con el tópico que se ha venido comentando, también fue dispuesta de tal manera que se privilegiara el máximo desarrollo posible de la libertad de expresión, en tanto se estableció que las quejas serían presentadas ante la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esa disposición legal, aspecto puso de manifiesto que esa clase de procedimientos deben ser instados a petición de parte, con lo cual se favorece un marco de tolerancia aceptable respecto de la vida privada e imagen de las personas, dado que sólo ante la interpelación de quien se estima afectado con una expresión denigratoria o que le

calumnie, es posible dar curso a un procedimiento de esta naturaleza.

A partir de la implementación de la reforma constitucional los operadores jurídicos encargados de su aplicación han efectuado ejercicios de interpretación tendentes a precisar sus efectos y alcances y sobre todo a moderar la justipreciación de los dos valores frecuentemente enfrentados: la libertad de expresión y el derecho al respeto de la honra y dignidad de las personas.

El ejercicio jurisdiccional realizado, ha puesto de relieve la necesidad de abandonar cualquier interpretación que conciba que la prohibición de denigrar a las instituciones o calumniar a las personas, emerge como una censura generalizada de la libertad de expresión, o bien, que se traduzca en una prohibición concreta para usar ciertas palabras en la deliberación pública.

Es decir, los criterios que se han pronunciado han sido enfáticos en explicar que el respeto de la honra y dignidad de las personas no se alcanza a partir de la disminución de expresiones en el debate político, ni menos aun, mediante un coto específico a la libertad de manifestarse.

Únicamente a manera ejemplificativa, cabe decir, que esta Sala Superior ha sostenido que en el ámbito del debate público se maximiza la libertad de expresión, tal como se sostiene en la

jurisprudencia 11/2008, aprobada por esta Sala Superior en sesión pública el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, que a la letra dice:

**"LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.** El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados."

En ese propio marco, la interpretación de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no ha desatendido que frente a la necesidad de privilegiar la libertad de expresión en el debate político debe otorgarse valor a su vez, al respeto de la honra y reputación de las personas ya mencionado, dada la calidad que también le asiste como derecho fundamental.

Así, en la jurisprudencia 14/2007, aprobada por esta Sala Superior y consultable en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 1, número 1, 2008, página 24, se estableció:

**"HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.—**De lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los numerales 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos últimos integrados al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional, el respeto a los derechos de tercero o a la reputación de los demás se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión, correspondiendo al Estado su protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en los ámbitos de vida privada, familia, domicilio o correspondencia. La honra y dignidad, son valores universales construidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos de la personalidad es factible ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados. En ese orden, en el marco

del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano."

En esas condiciones, la interpretación exacta de ambos derechos fundamentales permite concluir que tratándose de la propaganda política y electoral, está prohibido constitucional y legalmente el uso directo o indirecto, así sea en la modalidad de opinión o información, de expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos políticos, o bien, que calumnien a las personas.

Lo anterior, porque según la perspectiva constitucional y legal, el uso inmoderado de expresiones denigrantes de las instituciones o que calumnien a las personas se erige como una falta administrativa sancionable por las autoridades electorales, en tanto que, uno de los presupuestos políticos de todo sistema democrático es el de propiciar un ambiente de libertades públicas que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía de decisión su libre albedrío, de tal manera que no se les imponga ninguna forma de vida, cosmovisión o ideología, siendo que entre esas libertades está la de libertad de expresión o de manifestación de sus ideas y de imprenta, así como el consecuente debate generado en el seno de la discusión pública.

Cabe señalar, que una mirada al derecho comparado ha permitido apreciar que en ambientes donde los estándares democráticos son muy exigentes, se ha aceptado el criterio de que pueden imponerse límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se reitera, se trata de un derecho que convive con otros derechos igual o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Una vez establecido lo anterior, a fin de resolver el presente recurso de apelación, resulta preciso fijar con la mayor claridad posible lo que se entiende por *denigrar* a los partidos políticos, toda vez que se trata del verbo contenido en la descripción típica de la conducta ilícita.

Respecto del concepto *denigrar*, esta Sala Superior ha emitido diversos criterios en torno a su significado:

Al resolver los SUP-RAP-118/2008 y su acumulado SUP-RAP-119/2008, así como el SUP-RAP-254/2008, esta Sala Superior sostuvo que el debate *desinhibido, vigoroso y complejamente abierto sobre los asuntos públicos* tolerado y fomentado en un sistema democrático, no significa, ni implica, en forma alguna, que la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas estén jurídicamente desprotegidas.

En la ejecutoria citada en primer término se puntualizó que:

..."habrá transgresión a la obligación contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del código electoral federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significación usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

Al resolver el SUP-RAP-59/2009, esta Sala Superior invocó el significado de la palabra *denigrar* establecido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, que se concibe como: "*Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien*" e "*injuriar (agraviar, ultrajar)*"; mientras que por *deslustrar* se entiende "*Quitar el lustre*", "*desacreditar*" o "*Quitar la transparencia al cristal o al vidrio*".

También se sostuvo que el término *denigrar*, según su acepción genérica, consiste en *hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión*.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha abordado el examen de otras descripciones típicas que contienen igualmente como acción central del tipo, la conducta "*denigrar*". Así se desprende del contenido de la ejecutoria SUP-RAP-122/2008.

Al respecto, se ha considerado que la conducta prohibida por esa clase de tipos administrativos es el empleo de expresiones que denosten o demeriten a las instituciones, o sea cuando la acción de *denigrar* "afecta los derechos de las instituciones como tercero".

En este último precedente, se sostuvo que los elementos del tipo administrativo en cuestión son:

a) La existencia de una propaganda **política** o político-electoral.

b) Que esa propaganda sea transmitida o difundida.

c) Que la propaganda emplee expresiones que, en sí mismas o en su contexto, puedan ser denigrantes, porque las palabras *per se* pueden ser ofensivas, degradantes o difamantes, o bien, por serlo al vincularse con otras palabras o determinadas imágenes.

d) Que, como consecuencia de dicha propaganda, se denigre a alguna institución en su imagen, como bien jurídico protegido por la norma.

El propio criterio fue convalidado por esta Sala Superior al resolver el diverso expediente SUP-RAP-81/2009.

En suma, la limitación genérica de la libertad de expresión establecida por el artículo 6º Constitucional, consistente en que no se afecten derechos de un tercero, tiene por objeto tutelar los derechos de la personalidad, así como a la imagen o el honor, de las instituciones y de las personas.

Ahora bien, para efectos de fijar la litis en el presente asunto conviene mencionar que el Partido Acción Nacional es omiso en controvertir diversos aspectos que sirvieron de apoyo a la autoridad electoral responsable para declarar fundada la denuncia.

Concretamente, los relacionados con la existencia de la propaganda que pudiera considerarse como conculcatoria de la normatividad electoral que fue publicada en dos revistas de circulación nacional “Letras Libres” y Nexos” y por supuesto, el reconocimiento expreso que realiza la autoridad electoral en que tales publicaciones constituyen efectivamente *propaganda política*.

De ese modo, la litis se reduce a determinar si como lo sostiene el Partido Acción Nacional fue incorrecto que la autoridad responsable considerara que el contenido de la propaganda electoral objeto de examen contravino la normativa electoral, concretamente la prohibición constitucional y legal de difundir en la propaganda política mensajes que denigren a las instituciones y a los partidos políticos así como que calumnien a las personas.

Los argumentos de disenso son **infundados**.

A efecto de explicar la calificativa precisada anteriormente, es menester centrar el estudio en el contenido de la propaganda que fue el objeto de la denuncia contra el Partido Acción Nacional.

En tales publicaciones que constituyeron el objeto de estudio para la autoridad electoral responsable se hace referencia a la supuesta definición de la palabra “PRImitivo”, respecto de la cual, se señala lo siguiente: **“Dícese del /político/ mexicano perteneciente al PRI. Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país. Este tipo de sujetos alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la trampa, la corrupción y la triquiñuela. Cacique. Autoritario. Déspota. Dishonesto. Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno federal la inflación se llegó a contar con cifras de tres ceros. Es propio de esta especie la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la mafia nacional fundada y solapada por ellos mismos. Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”,** apareciendo al final el emblema del Partido Acción Nacional.

Esta Sala Superior, estima que **en su contexto**, los elementos contenidos en la propaganda política en estudio denotan como pretensión esencial, una ofensa a la fama de un

instituto político, Partido Revolucionario Institucional, dado que además que se utilizan y resaltan las tres primeras siglas de la palabra PRimitivo, en la definición que se aporta del vocablo, posteriormente se señala en forma categórica que se trata del *político mexicano perteneciente al PRI*.

En efecto, las expresiones utilizadas, aun cuando aparecen en el contenido de la propaganda, con el matiz de una definición reproducida por un “*diccionario político*”, implican afirmaciones hechas para alterar la fama pública del Partido Revolucionario Institucional.

Se señala lo anterior, porque las expresiones contenidas trascienden al concepto usual de un *diccionario político*.

Es así, porque lejos de aportar una definición concreta de la palabra primitivo, como sería la que proporciona el Diccionario de la Lengua Española, en el sentido siguiente: *De los primeros tiempos, del primer período, inicial u originario*; frente a la palabra PRimitivo, de la cual, se resalta con mayúscula su primera sílaba para referenciar al Partido Revolucionario Institucional, se efectúa una serie de afirmaciones que desde la perspectiva de quien elabora el diccionario, describen el proceder del Partido Revolucionario Institucional durante setenta años que se mantuvo en el gobierno, atribuyéndole resultados fatídicos para la población del país, y calificándolo como cacique, autoritario, déspota, deshonesto y que alcanzó fama internacional por su inmensa

capacidad para la trampa, la corrupción y la triquiñuela, aspectos todos ellos, que se apartan radicalmente de un verdadero “concepto” y que generan en quien consulta el *diccionario* una visión distinta de la correcta definición.

Asimismo, si se observa la parte final de la publicación, en la que se señala: **Amenazan con regresar ¿Los vas a dejar?**, se evidencia que el diccionario contenido en la propaganda buscan un objetivo concreto, en la medida que las personas que lean la publicidad, generen una visión desfavorable del partido político a que se refieren.

A fin de explicar porqué el contenido intrínseco de la palabra que se utiliza como objeto de definición es denigrante para el Partido Revolucionario Institucional, así como algunas de las que se usan en la definición aportada en la propaganda es menester acudir a la definición que de ellas proporciona el Diccionario de la Lengua Española.

En forma preliminar, puede verse que la palabra que sirve de referente, “*PRImitivo*” se obtiene en la propaganda a partir de las siglas que identifican al instituto político Partido Revolucionario Institucional.

Mediante una articulación de su sílaba principal en la propaganda se utiliza la palabra *PRImitivo* como objeto de definición.

La palabra primitivo en la acepción principal que proporciona la definición aportada por el diccionario mencionado es del tenor siguiente: “**Primitivo. 1** Rudimentario, elemental, tosco.”.

Con independencia de ello, en el contexto de la definición que se aporta en la propaganda se expresan algunos calificativos que se atribuyen al multicitado instituto político al señalar: **Este tipo de sujetos (refiriéndose a políticos mexicanos pertenecientes al PRI), alcanzaron fama internacional por su inmensa capacidad para la trampa, la corrupción y la triquiñuela.**

Según el aludido Diccionario de la lengua española los sustantivos, que según el Partido Acción Nacional corresponden a los políticos del PRI, son los siguientes:

**Trampa.** 1. Artificio para cazar, compuesto ordinariamente de una excavación y una tabla que la cubre y puede hundirse al ponerse encima el animal. 2. Puerta en el suelo, para poner en comunicación cualquier parte de un edificio con otra inferior. 3. Contravención disimulada a una ley, convenio o regla, o manera de eludirla, con miras al provecho propio. 4. Infracción maliciosa de las reglas de un juego o de una competición. 5. Ardid para burlar o perjudicar a alguien. 6. Deuda cuyo pago se demora.

**Corrupción** 1. Acción y efecto de corromper. 2. Alteración o vicio en un libro o escrito. 3. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces. 4. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. 5. diarrea.

**Triquiñuela.** 1. Treta, rodeo o artimaña.

Posteriormente, en el contexto de la propaganda se alude a cuatro calificativos cuya definición se proporciona enseguida:

**Cacique.** 1. Señor de vasallos en alguna provincia o pueblo de indios. 2. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo. 3. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos.

**Autoritario.** 1. Que tiende a actuar con autoritarismo. 2. Dicho de un régimen o de una organización política: Que ejerce el poder sin limitaciones.

**Déspota.** 1. Soberano que gobierna sin sujeción a ley alguna. 2. Hombre que ejercía mando supremo en algunos pueblos antiguos. 3. Persona que trata con dureza a sus subordinados y abusa de su poder o autoridad.

**Deshonesto.** 1. Falto de honestidad. 2. No conforme a razón ni a las ideas recibidas por buenas. 3. Grosero, descortés, indecoroso.

Finalmente, señala la propaganda publicitaria que los políticos del Partido Revolucionario Institucional, a quienes denomina “especie”, gozan de un tipo característico de la **mafia nacional**.

La connotación de **Mafia** es según el mencionado Diccionario de la Lengua Española: 1. Organización criminal de origen siciliano. 2. Cualquier organización clandestina de criminales. 3. Grupo organizado que trata de defender sus intereses. La mafia del teatro 4. Rico. Engaño, trampa, ardid.

Así, al margen de que los conceptos utilizados en la propaganda, revelan un contenido esencialmente denigrante o denostativo para el Partido Revolucionario Institucional, es menester señalar lo siguiente:

Como se ha expresado a lo largo de la presente ejecutoria, para asegurar que una determinada expresión es violatoria de la normativa electoral, particularmente, del mandato constitucional de no denigrar a las instituciones o calumniar a las personas, no debe acudirse exclusivamente a su connotación específica; es decir, al significado expreso de la frase o calificativo que se utiliza.

Acudir simplemente a la definición o concepto de las palabras utilizadas constituiría una visión incompleta de si la expresión trastoca el orden constitucional, por lo que es obligado revisar si efectivamente rebasan o invaden derechos de tercero o a la reputación de los demás en el ejercicio de la libertad de expresión.

Lo anterior, porque sólo mediante el examen minucioso de ese aspecto es posible dilucidar si se actualizó una injerencia arbitraria o abusiva en el ámbito de la persona o institución contra quien se profiera la expresión.

El orden jurídico nacional, entendido en los términos que han sido precisados con anterioridad, es decir, encontrándose en la cúspide normativa tanto la Constitución Federal como los Tratados Internacionales aprobados por el Senado en términos de su artículo 133, han encontrado que se apega a la normativa electoral **toda manifestación de ideas, expresiones u opiniones de quienes se encuentren inmersos en el debate político, siempre y cuando, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

Así, puede verse que aunque en forma no limitativa, existen ciertos indicadores de que las expresiones utilizadas se

ajustan al mandamiento impuesto por el orden jurídico nacional, como son las siguientes:

a) **Aquellas que aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre.**

b) **Las que persigan la consolidación del sistema de partidos, o bien,**

c) **El fomento de una auténtica cultura democrática.**

En esos términos, puede verse que ni el calificativo principal de PRimitivo ni las diversas palabras que se utilizan en la definición aportada por la propaganda cumplen con alguno de los objetivos que según el orden jurídico nacional, justifican las expresiones sostenidas en todo debate político.

De la integridad de la propaganda se aprecia que en la definición de diccionario se incluyeron las frases siguientes:

**Durante setenta años gobernaron México con resultados fatídicos para la población del país.**

**Durante las décadas que estuvo este partido en el gobierno la inflación se llegó a contar en cifras de tres ceros.**

El sentido expreso que arrojan tales afirmaciones, ilustra sobre la visión particular que tiene el Partido Acción Nacional en cuanto a que, durante los setenta años que gobernó el Partido Revolucionario Institucional en México, se produjeron resultados fatídicos para la población del país, en la medida que, en esa periodicidad la inflación se incrementó.

Las aseveraciones enunciadas, en sí mismas, no revelan un carácter propiamente denigratorio, pues al margen de que aportan exclusivamente la perspectiva del Partido Acción Nacional en torno a la forma en que se condujo el Partido Revolucionario Institucional cuando estuvo en el poder, al significado de las palabras utilizadas no se puede atribuir necesariamente la finalidad de denostar u ofender al instituto político, lo que permite asegurar que de haberse asentado únicamente tales expresiones no tendrían la dimensión suficiente para configurar la hipótesis de prohibición.

Empero, no debe soslayarse que esas afirmaciones no fueron plasmadas en la propaganda en forma aislada o segregada; por el contrario, la idea que con tales expresiones y otras que aparecen en el texto, se aprecia, se buscó difundir, fue complementada con una serie de calificativos como **Cacique, autoritario, déspota y deshonesto**, lo que pone de relieve que en forma **contextual**, el mensaje configura la hipótesis de prohibición prevista constitucional y legalmente, en tanto se aprecia, está dirigido a denigrar a las instituciones, porque para expresar el déficit en que a su juicio, incurrió el

partido político durante el tiempo de su administración, llegan al grado de imponer adjetivos que demeritan el actuar del citado instituto político, invadiendo de esa manera el ámbito de tutela que el poder reformador de la Constitución quiso preservar para ellos en la reforma constitucional al artículo 41, apartado C, primer párrafo, de la norma fundamental.

Incluso, puede verse que el contenido de la definición de diccionario, efectúa la afirmación siguiente: **Es propio de esta especie (refiriéndose a los políticos del PRI), la riqueza mal habida, ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la mafia nacional fundada y solapada por ellos mismos.**

Como puede verse, el contenido de la definición de diccionario utiliza el término “especie”, pretendiendo encubrir en ese concepto a los políticos del Partido Revolucionario Institucional y respecto de ellos, manifiesta que es propia la riqueza mal habida, la ostentación de oro, cadenas, grandes coches **y en particular un tipo físico característico de la mafia nacional.**

La afirmación precisada con anterioridad, se formula de manera peyorativa, dado que, el comparativo que se realiza de los rasgos físicos de quienes se dedican a la política en el Partido Revolucionario Institucional, con quienes integran la **mafia nacional**, puede advertirse que pretende producir hacia la visión generalizada un efecto de “disminución” en su

reconocimiento o fama pública, esto es, un resultado similar al que se produce cuando se demerita a las personas por razones de origen étnico, género, opinión, preferencia, **características físicas** o por su condición social, cuestión que ha sido tutelada por múltiples instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos y que encuentra también protección jurídica en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Igualmente, en el contexto de la propaganda se utilizan diversos **sustantivos que son atribuidos genéricamente a los políticos del PRI, tales como trampa, corrupción y triquiñuela, que denotan** un contenido intrínsecamente denigrante, en tanto aluden a prácticas impropias o deshonestas en el desarrollo de su administración.

Por tanto, es dable estimar que en la especie, los calificativos utilizados de ningún modo devienen útiles para difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, **toda vez que no explicitan la crítica que se formula, ni resaltan o enfatizan la oferta política o la propuesta electoral que se pretende difundir entre el electorado.**

En ese sentido, aun cuando el contenido de la propaganda que emitan los partidos políticos, en principio, pueda considerarse una opinión crítica o hasta considerarse dura, no es dable que a través de ella se utilicen frases que

impliquen denigración o calumnia y mediante ellas, se reduzca al adversario político mediante calificativos meramente denostativos que no resulten útiles para generar una opinión libre e informada, al carecer de contexto los calificativos utilizados.

Bajo ese contexto, se considera que la propaganda denunciada emitida por el Partido Acción Nacional sobrepasa los límites constitucionales, toda vez que pretende, no la crítica, sino sobre cualquier otra cosa, denigrar al Partido Revolucionario Institucional.

Dichas palabras en lo individual, por sí mismas son suficientes para descalificar a un partido, persona o institución, pues están relacionadas en general con prácticas ilícitas o inmorales.

Como se ve, el común denominador de las expresiones invocadas es el de aludir a prácticas ilegales o inmorales que se asocian a las siglas y a conductas desplegadas por integrantes de un partido político.

En lo individual, cada una de esas palabras es suficiente para descalificar al Partido Revolucionario Institucional, pues su significado autónomo conlleva una carga significativa de alguien que incurre en prácticas ilegales o deshonestas, lo cual denigra la imagen del sujeto al que califican.

Sumado a lo anterior, como lo expuso la responsable, el contexto en que se insertan las expresiones hace inferir que tienen por objeto deslustrar la imagen de un tercero, pues las palabras y sus consecuentes significados se atribuyen a las siglas de un partido (PRI) comúnmente identificado por la población con el Partido Revolucionario Institucional.

La finalidad denigrante que revelan las expresiones utilizadas en la propaganda denominada “Diccionario” es única en tanto son manifestaciones aisladas en la propaganda, las cuales revelan un propósito unívoco sin efectuar una propuesta política de solución a problemas, ni exponer una crítica respetuosa, no se proporciona información suficiente para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni se contribuye a un debate serio y razonado en la sociedad.

Las palabras citadas en la propaganda son innecesarias para fomentar un debate serio, pacífico e informado de la situación actual o pasada del país y en ese sentido también resultan gratuitas, desproporcionadas e inconducentes para lograr los propósitos constitucionales encomendados a los partidos políticos, pues en nada contribuyen al desarrollo armónico de la sociedad, a la integración de los poderes públicos y a posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Todo lo anterior pone en evidencia que la resolución impugnada está ajustada a Derecho al haber considerado que

se contravino lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, constitucional, así como 38, apartado 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En razón de lo expuesto resulta infundado el señalamiento del actor, en el sentido de que el contenido de la propaganda cuestionada se emite en el marco de la libertad de opinión y que por ende no está sujeta al canon de veracidad.

Lo anterior, porque si bien es cierto este tribunal ha sostenido que las opiniones no están sujetas al canon de veracidad y que solamente el género informativo requiere de la demostración o justificación de las expresiones empleadas por los informantes, también lo es que, como ya se dijo, esta distinción no es aplicable al caso de la propaganda política y electoral de los partidos políticos, en tanto el artículo 41, fracción III, apartado C, constitucional no distingue entre el género de opinión y el de información, por lo cual, la prohibición de denigrar y calumniar abarca cualquiera de esas modalidades de comunicación si se trata de propaganda política o electoral de partidos políticos.

Además, la calificación que se hace en la presente ejecutoria, de ninguna manera, alude a un apartamiento a algún canon de veracidad, es decir, no se está determinando que las frases utilizadas sean o no ajustadas a la realidad, y que por tanto se sancionen, se trata de calificativos que denigran al

Partido Revolucionario Institucional, conducta que está prohibida constitucional y legalmente en la propaganda política.

Es desacertada la afirmación de que le favorecen al actor los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, **resueltas el siete de diciembre del dos mil seis** y que esta Sala Superior tiene el deber legal de observarlos, pues como ya se vio, cualquier criterio anterior a la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumulados, quedo superado si se toma en cuenta que en este último, el máximo órgano jurisdiccional del país, interpretó el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de la Constitución Federal **reformada el trece de noviembre del dos mil ocho**, con base en lo cual determinó que se establece un límite establecido directamente por el propio Poder Constituyente Permanente para proteger los derechos de tercero, en particular el respeto a la vida privada, e incluso, en ciertos casos, a la paz pública, en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, de ahí el desacierto del actor.

Tampoco es dable realizar un análisis como el que refiere el apelante para determinar cuál derecho debe privilegiarse, es decir, si debe prevalecer la libertad de expresión sobre el derecho a la imagen de los partidos políticos, o en sentido contrario, pues como ya se explicó, no se está en presencia de una colisión de derechos fundamentales.

En forma más precisa, como se ha venido explicando, el poder constituyente permanente, mediante la inclusión normativa que efectuó al artículo 41, apartado C, primer párrafo de la Constitución Federal estableció una previsión general con la finalidad de evitar que en el debate político se denigre a las instituciones o a los partidos políticos o se calumnie a las personas, a fin de marcar un límite al derecho fundamental de la libertad de expresión, lo cual hace patente que la adición normativa se inscribió en el orden constitucional, en los términos que ya estaban impuestos por los diversos artículos 6° y 7° de la norma fundamental, de ahí que en todo caso, cualquier ejercicio de interpretación que se realice de la reforma constitucional, habría de seguir una pauta de armonización, por no existir un punto de disenso o confronta entre los derechos fundamentales a que alude el apelante.

Finalmente, debe señalarse que con relación a los libros de texto a que alude el apelante, en los que refiere se han efectuado ejercicios de carácter descriptivo análogos al contenido en la propaganda objeto de estudio, debe señalarse, que la similitud que pudiera existir con obras literarias de esa naturaleza, no excluyen la tipicidad constitucional y legal en que incurrió el Partido Acción Nacional, pues ante todo, quien elaboró el *diccionario* y su definición, debió respetar el mandato constitucional y legal que prohíbe a los partidos políticos y coaliciones el empleo de cualquier expresión que denigre, aun cuando sea a propósito de una opinión o información.

Por todo lo anteriormente, al resultar **infundados** los agravios expuestos debe confirmarse el fallo impugnado en cuanto tiene por demostrada la infracción prevista en los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.

**OCTAVO. Estudio de fondo del recurso de apelación SUP-RAP-100/2009.** Del análisis minucioso de los agravios expresados en la demanda respectiva, se advierte que el partido apelante aduce, en esencia, que la resolución impugnada le causa perjuicio por las siguientes razones fundamentales:

En concepto del recurrente, la autoridad electoral administrativa responsable, en forma incorrecta, decide declarar fundada la queja solamente por cuanto hace al carácter denigrante y denostativo de la propaganda denominada "*PRImitivo*", no así respecto a la imputación realizada en el sentido de que tal mensaje encuadra en el rubro de "*actos anticipados de campaña*".

Al efecto, el instituto político menciona que la autoridad electoral violenta los principios de fundamentación y motivación y de exhaustividad de las sentencias, toda vez efectúa una indebida ponderación y concatenación de las pruebas

aportadas con los hechos y argumentos que se plantearon en la denuncia.

Afirma que la propaganda en comento, contrariamente a lo considerado por la responsable, sí se trata de actos anticipados de campaña, ya que a través de ella el Partido Acción Nacional promociona, en forma anticipada al tiempo legalmente permitido, el voto de los electores en su beneficio y contra el instituto político apelante, si se tiene en cuenta que, como lo reconoce la propia autoridad, dicha propaganda contiene expresiones denigrantes para el partido apelante, tales como: *trampa, corrupción, triquiñuela, cacique autoritario, déspota, deshonesto, riqueza mal habida y mafia nacional*, lo que deriva en un incremento en la simpatía por el partido denunciado, pues con ese mensaje se genera la idea de que sus candidatos, en caso de resultar electos, procurarán el combate de aquellos temas, aunado a que, según señala, está demostrado en autos que el vocero del partido infractor ha manifestado abierta y públicamente que su estrategia publicitaria tiene como fin el obtener un mayor número de votos en los comicios del cinco de julio del presente año.

Agrega que la utilización en la propaganda de la frase “*AMENAZAN CON REGRESAR ¿LOS VAS A DEJAR?*”, en franca y directa alusión al Partido Revolucionario Institucional, evidencia que el partido político denunciado incurrió en *fraude a la ley*, en razón de que el partido denunciado, de manera dolosa, atacó abiertamente a su representado para que los

ciudadanos asocien y relacionen al Partido Acción Nacional con el combate a los problemas sociales cuyas palabras se encuentran en la denominada acepción propia de la palabra “*primitivo*”.

El promovente también indica que cualquier acción de un partido político realizada con la intención de posicionarse frente al electorado, antes de que inicie el período correspondiente, es un acto anticipado de campaña, aun cuando en la propaganda controvertida no se haga mención de algún candidato en particular o de la plataforma política del partido.

Asimismo, que tampoco resulta necesario exponer en la propaganda respectiva una plataforma política o solicitar el voto en forma expresa para que se configure la infracción, pues basta con que tenga como propósito posicionar a un partido en las preferencias electorales o desalentar el voto a favor de otra institución política.

En ese sentido, concluye el recurrente, es ilegal que la autoridad responsable haya determinado que no existieron *actos anticipados de campaña*, bajo el argumento de que el instituto político denunciado no tiene candidatos ni difundió la fecha de la elección, ya que ha quedado evidenciado la verdadera intención del partido denunciado de aventajar a los demás institutos políticos, iniciando una campaña publicitaria días antes del arranque oficial de las campañas.

Los motivos de disenso antes reseñados resultan substancialmente fundados, como se evidenciará a continuación.

Del análisis de los agravios en cuestión y las consideraciones de la responsable que constituyen la materia de estudio, se puede advertir que la litis a resolver en este apartado se centra, fundamentalmente, en determinar si la propaganda difundida bajo el título “PRlimitivo” que fue denunciada en el procedimiento de origen, encuadra en el concepto de *actos anticipados de campaña* y, consecuentemente, si procede sancionar al Partido Acción Nacional por esa conducta.

Para la elucidación de ese problema jurídico se hace menester acudir al marco normativo jurídico aplicable, a efecto de establecer, en primer lugar, las características o rasgos definitorios de la *propaganda electoral* y, posteriormente, si el mensaje denunciado se identifica con tales elementos distintivos, de tal suerte, que su difusión fuera de los plazos permitidos legalmente, configure *un acto anticipado de campaña*.

Los artículos 228 y 342, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen, por su orden, lo siguiente:

### CAPITULO TERCERO

### De las campañas electorales

#### Artículo 228

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 342

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

(...)

e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos; ...”

El numeral 7, párrafo 1, incisos b), fracción VII y c), fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncia del Instituto Federal Electoral, estatuye literalmente:

#### Artículo 7

(...)

**VII.** Se entenderá por **propaganda electoral**, al 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. Asimismo, que la misma contenga las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

También se referirá a la difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato.

Finalmente, que contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

c) Respecto de los actos anticipados de campaña y precampaña se entenderá lo siguiente:

(...)

**II. Actos anticipados de campaña;** se considerarán como tales, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, expresiones, así como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los partidos, sus militantes, voceros o candidatos a un cargo de elección popular se dirigen al electorado para promover dichas candidaturas o solicitar el voto a su

favor, antes de la fecha de inicio de las campañas electorales respectivas.

Del análisis sistemático de los preceptos transcritos, es posible obtener las siguientes premisas fundamentales:

1) **La campaña electoral** se conforma por el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados **para la obtención del voto.**

2) Por **actos de campaña** se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos **al electorado para promover sus candidaturas.**

3) La **propaganda electoral** es 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) Existe la obligación, tanto en la **propaganda electoral** como en las actividades de campaña respectivas, de 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.

5) La realización de cualquier acto o actividad inherente a la precampaña o campaña electoral por parte de los partidos políticos, en forma anticipada, actualiza una infracción a la normativa electoral que da lugar a sancionar a los propios institutos políticos.

Sobre el particular, esta Sala Superior en su quehacer interpretativo ha sostenido en diversas ejecutorias que la composición de un acto de campaña electoral, exige 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 hubiesen registrado, es decir, para considerar un acto como de campaña electoral se requiere que tenga la finalidad primordial de difundir las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto.

En ese sentido, tal actividad propagandística está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad determinada, esto es, en la contienda electoral, por lo que cualquier acto de ese tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral; sin embargo, toda actividad encaminada a la obtención del voto fuera del período destinado a la ley comicial para las campañas electorales debe estimarse prohibido.

En complemento del criterio anterior, este Tribunal en los diversos expedientes SUP-JDC-404/2009 y su acumulado, así como SUP-RAP-81/2009 y su acumulado, estableció que para la configuración de un acto anticipado de campaña, también es suficiente que se realice con el solo objetivo de obtener el respaldo del electorado para ocupar un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las campañas, aun cuando no en todos los casos se difunda la propuesta de algún candidato o plataforma política, de tal suerte que, la circunstancia de que ésta no se contenga en la publicidad, en modo alguno le resta el carácter de acto de campaña electoral, pues basta que la propaganda, por su composición o conformación, se dirija a buscar el voto de los ciudadanos a favor de los candidatos registrados de los partidos políticos.

De ahí que, para determinar cuándo se está en presencia de actos anticipados de campaña, debe atenderse a su naturaleza propia, que en el plano fáctico puede actualizarse de diversas maneras.

Así, por ejemplo, cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarlo entre la militancia del partido o de la ciudadanía en general, y se advierte objetiva o expresamente la intención de promocionarse políticamente para obtener el respaldo para una postulación o desalentar el voto a favor de otro partido.

También puede ocurrir cuando la solicitud de voto es implícita, pues el elemento subjetivo específico admite la posibilidad de actualizarse a través de conductas veladas o que encubren la intención del infractor.

Otro supuesto puede presentarse cuando existe difusión del nombre o la imagen de una persona, sin que en esa propaganda aparezcan más datos, pero esto se vincule, en forma objetivamente verificable, con otros medios que sí constituyen actos anticipados de campaña, por medio de una imagen, logotipo, slogan, referencia auditiva u otro medio, de manera que, la presencia o difusión de la imagen ya no debe ser valorada de forma individual, sino administrada con otros actos anticipados de campaña y, por tanto, también deba calificarse objetivamente como un medio más para *obtener el voto como candidato a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las campañas*, de modo que, con todo lo anterior, la sola difusión de imagen o logotipo también constituya un acto anticipado de campaña.

En el caso concreto, como se dejó precisado en el considerando que antecede, la denuncia de origen versó sobre la publicación de una inserción del Partido Acción Nacional intitulada “*PRImitivo*”, realizada en las revistas “Letras Libres”, abril 2009, año XI, número 124, página 65, y “Nexos”, número 376, página 46. El partido denunciante al formular la denuncia adujo que tales ediciones impresas administradas con diversas pruebas, se traducían en actos anticipados de campaña, lo cual

está prohibido por la legislación electoral federal, ya que tienen como finalidad influir en las preferencias electorales de la ciudadanía en contra del propio instituto político.

Ello, porque tal y como se acredita con las notas periodísticas publicadas en los periódicos *Excelsior* y *El Universal*, del treinta y uno y treinta de marzo pasado, respectivamente, el vocero del Partido Acción Nacional manifestó expresamente que esa propaganda forma parte de una estrategia de campaña y busca contrastar resultados y propuestas para obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del cinco de julio.

Al respecto, no obstante que tuvo por comprobados tales acontecimientos narrados por el actor, la responsable consideró que no era dable calificarlos de actos anticipados de campaña sobre las siguientes bases.

La autoridad responsable, después analizar el elemento personal, temporal y subjetivo de los actos anticipados de campaña, en términos de las consideraciones vertidas por esta Sala en los SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-22/2009, arribó a la conclusión de que, si bien del contenido de las notas publicadas en los periódicos *Excelsior* y *El Universal*, se advierte que el vocero del Partido Acción Nacional menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aun indica que dicho instituto político seguirá manifestando

y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio; también es verdad que los hechos denunciados no constituyen actos anticipados de campaña, puesto que del análisis de la publicación denunciada ni de las pruebas se aprecia la difusión de la plataforma del Partido Acción Nacional, y mucho menos, la promoción de un candidato a la próxima jornada electoral federal.

Esta Sala Superior estima que la enunciada consideración de la responsable resulta ilegal, porque para arribar a esa conclusión dicha autoridad se limita a mencionar una de las modalidades en que puede exteriorizarse la conducta típica, sin tomar en cuenta que, como ya se dijo, existen diversas formas de cometer el ilícito, entre otras, cuando la propaganda tiene la clara intención de posicionar a un partido en las preferencias electorales o desalentar el voto a favor de otro partido, aspecto el cual debió analizar la responsable al resolver la denuncia.

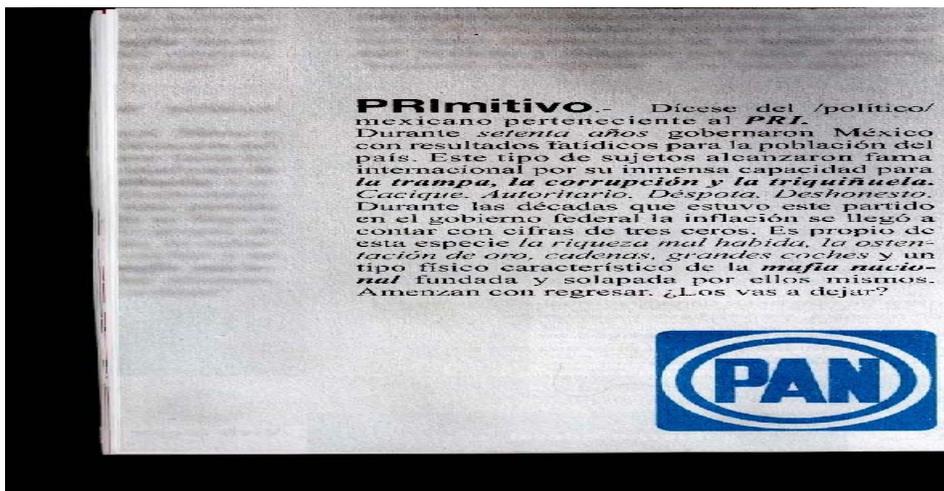
En atención a lo anterior, asiste razón al promovente al señalar que es incorrecto lo determinado por la responsable en el sentido de que, para que exista trasgresión a la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, se requiere la difusión de la plataforma de partido, así como la promoción de un candidato.

En efecto, según se apuntó en párrafos precedentes, para considerar que determinados actos son anticipados de

campaña, basta con acreditar que tuvieron por finalidad promover el voto antes de la fecha de inicio de las campañas o que se emitieron con el propósito de posicionar a un partido en las preferencias de los ciudadanos, o perjudicar a otro partido en ese aspecto, sin que resulte necesario demostrar, como lo determinó el instituto responsable, que la propaganda cuestionada contenga, en forma expresa, la propuesta de una plataforma, la promoción de un candidato o la petición del voto.

En la especie, del análisis de la propaganda cuestionada se advierte, como se demostró en el considerando que antecede, la intención unívoca de denigrar al Partido Revolucionario Institucional con la intención de desalentar el voto ciudadano a su favor en las próximas elecciones y provocar un voto favorable al Partido Acción Nacional, siendo que la responsable no analizó este aspecto que fue invocado por el denunciante y que es suficiente para modificar la resolución impugnada.

La propaganda controvertida es del siguiente contenido:



Tal y como se determinó en el considerando que antecede, de la publicación en cuestión se obtiene lo siguiente:

1. En el mensaje de mérito se desarrolla una acepción propia del vocablo “primitivo”, vinculando dicha expresión a los políticos del Partido Revolucionario Institucional invocado por sus siglas (PRI) que son del conocimiento común.

2. A partir de esa definición inexacta, se alude a frases o expresiones denigrantes o denostativas en contra de los integrantes del citado instituto político que han gobernado en el país, tales como: que dichos políticos tienen fama internacional por su inmensa capacidad para la *trampa, corrupción y la triquiñuela*; que además son *caciques, autoritarios, déspotas y deshonestos* y, que es propio de dichos miembros la ostentación de oro, cadenas, grandes coches y un tipo físico característico de la *mafia nacional fundada y solapada por ellos mismos*.

3. Contiene frases en las que se usan palabras como “amenaza”, la cual según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, consiste en “*dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a otro*”.

Por tanto, las oraciones *Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?*, son mensajes en contra del Partido Revolucionario Institucional, porque dan a entender que el

retorno al gobierno o poder público de ese instituto político sería perjudicial para el país, y que, como consecuencia, el Partido Acción Nacional es una mejor opción electoral.

4. No existe controversia en cuanto a que el autor es el Partido Acción Nacional, puesto que aparece su emblema en la propaganda de que se trata, sin que esto haya sido objetado o desvirtuado por el propio instituto político en el procedimiento de origen.

De manera que, las expresiones utilizadas en la inserción "*PRImitivo*", aun cuando aparecen en el contenido de la propaganda, con el matiz de una definición de diccionario, implican una acusación hecha maliciosamente para alterar la fama pública del Partido Revolucionario Institucional, dado que, como se razonó en párrafos que anteceden, dichas palabras, por sí mismas son suficientes para descalificar a un partido, persona o institución, pues están relacionadas en general con prácticas ilícitas o inmorales.

Según se estableció en el considerando precedente, el común denominador de las expresiones invocadas en la publicación "*PRImitivo*" cuestionada, es el de aludir a prácticas viciosas e ilegales que se asocian a las siglas de un partido político.

Por ello, tales palabras, en lo individual, son suficientes para descalificar al Partido Revolucionario Institucional, pues su

sentido autónomo conlleva una carga significativa de vicios, ilicitudes, desvíos de la recta voluntad y cuestiones análogas, lo cual denigra la imagen del sujeto al que califican.

Esta descalificación de un partido a modo de una publicidad política interactiva, tiene claramente por objetivo desalentar el voto a su favor y conseguir adeptos para el emisor del mensaje.

Sumado a lo anterior, como lo reconoció la responsable, el contexto en que se insertan las expresiones hace inferir que tienen por objeto deslustrar la imagen de un tercero, ya que las palabras y sus consecuentes significados se atribuyen a las siglas de un partido (PRI) comúnmente identificado por la población con el Partido Revolucionario Institucional.

En este contexto, el mensaje está destinado a influir en el electorado haciéndole ver los aspectos negativos, los supuestos vicios o características atribuidas al Partido Revolucionario Institucional, con lo cual se infiere la clara intención de lograr el efecto de que los ciudadanos no voten por ese partido en las próximas elecciones y favorezcan al emisor de la propaganda.

Esa propaganda se emitió sistemáticamente a través de distintos medios de comunicación masiva, con la intención de que los ciudadanos no voten por el "PRI" en las próximas elecciones federales, y en sentido contrario, que lo hagan por la opción representada por el emisor.

Debe advertirse que las connotaciones del mensaje, en tanto cuestionan la posibilidad de que regresen al poder políticos emanados del *PR* tienen las características propias de una propaganda electoral, puesto que el hipotético retorno al poder público de un partido político solamente es posible a través de la realización de las elecciones constitucionales, es decir, a través de la expresión del voto popular mayoritario a favor de dicho partido, siendo que la jornada electoral está programada para el próximo cinco de julio, lo cual revela claramente la intención de la publicidad en cuestión.

En congruencia con lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que, contrario a lo aducido por la autoridad administrativa electoral responsable, la publicación de mérito, por sí misma, constituye un acto de propaganda electoral, en tanto que se dirige a promocionar el voto del electorado a favor del Partido Acción Nacional y contra el Partido Revolucionario Institucional.

Por otra parte, se encuentra acreditado que la propaganda se publicó durante el mes de abril del año en curso, esto es, antes de que legalmente iniciara el período de campaña electoral, pues en términos de los artículos 223, párrafo 1, inciso b) y 237, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **éste inicia a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas; y el registro de diputados federales, es del veintidós al veintinueve de abril de este año.**

En ese sentido, si la propaganda denunciada implica un mensaje negativo en contra del Partido Revolucionario Institucional, debido a que tiene por objetivo influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor de un partido y en contra de otro, y fue emitida fuera del plazo permitido por la ley, resulta evidente que se trata, por sí misma, de un acto anticipado de campaña.

En las narradas condiciones, es dable concluir que asiste razón al partido actor cuando señala que no es condición necesaria para que se actualice un acto anticipado de precampaña, la promoción de plataforma electoral o de algún candidato en particular, y por ende, procede modificar la parte del acto impugnado aquí analizada, a fin de que la responsable tenga por configurada la infracción prevista en el artículo 342, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la realización de actos anticipados de campaña, así como la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.

Como consecuencia de lo anterior, se modifica el acuerdo CG155/2009, de veinte de abril de dos mil nueve, **para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emita una nueva resolución** en la que:

1. Considere que la conducta denunciada, analizada en este considerando constituye un acto anticipado de campaña y, por tanto, tenga por demostrada la infracción prevista en el

artículo 342, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.

2. Tenga por demostrada la infracción consistente en difundir propaganda denigrante, prevista en los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.

3. Deje sin efectos **la sanción impuesta por la infracción de propaganda denigrante antes mencionada, y en su lugar,**

4. Individualice nuevamente, en forma conjunta, la sanción aplicable al Partido Acción Nacional, sobre la base de que con la misma propaganda denominada "*PRImitivo*" se cometieron las dos infracciones consistentes en denigrar a otro partido y realizar actos anticipados de campaña, tal como se precisó en este considerando; en el entendido de que la sanción correspondiente deberá aplicarse en términos de lo dispuesto en los artículos 342, 354, 355 y demás aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. Para el cumplimiento de esta ejecutoria, la responsable deberá tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 370, del Código, en cuanto regula la forma en que se aprueban los

proyectos de resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, de tal forma que si la responsable estima que no hay necesidad de recabar mayores pruebas, lo procedente será que el Secretario del Consejo General formule el proyecto de fondo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de esta ejecutoria, toda vez que la audiencia a que se refiere el numeral antes transcrito ha sido celebrada.

En su caso, el proyecto en cita, deberá presentarse al consejero presidente del órgano superior de dirección del citado Instituto a fin de cumplir con lo establecido en el precepto citado.

6. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al cumplimiento de esta ejecutoria, la responsable deberá informar lo conducente a esta Sala Superior.

Al haberse alcanzado la pretensión del partido recurrente, con motivo de los agravios antes estudiados, resulta innecesario ocuparse de los demás argumentos expresados por el partido apelante.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-100/2009 al diverso SUP-RAP-99/2009.

Consecuentemente, glósesse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del recurso acumulado.

**SEGUNDO.** Se modifica el Acuerdo CG155/2009, de veinte de abril de dos mil nueve, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se resuelve el procedimiento especial sancionador, identificado como SCG/PE/PRI/CG/066/2009 y su acumulado, en términos de lo expuesto en el último considerando de esta resolución.

**Notifíquese; personalmente** a los partidos actores y terceros interesados, en los domicilios señalados en autos; **por oficio**, con copia certificada de esta ejecutoria, a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1 y 3, y, 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**