

RECURSO DE APELACIÓN.
EXPEDIENTE: SUP-RAP-189/2010.
ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL.
TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL.
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS.
SECRETARIOS: EUGENIO ISIDRO
GERARDO PARTIDA SÁNCHEZ Y JOSÉ
ARTEMIO ROVELO GARRIDO.

México, Distrito Federal, a dieciséis de diciembre de dos mil diez.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente **SUP-RAP-189/2010**, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolución Democrática, por conducto de Rafael Hernández Estrada, contra la resolución CG366/2010 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitida el veintidós de octubre de dos mil diez, en la que se declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización identificado con la clave Q-CFRPAP-10/06, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo expuesto en el escrito de apelación y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

a) El quince de febrero de dos mil seis, el entonces representante de la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”

interpuso escrito de queja contra el Partido Acción Nacional, por hechos que a su juicio eran violatorios de la normatividad electoral, consistentes en la difusión de los Promocionales del entonces titular del Poder Ejecutivo, que el denunciante considera deben definirse como aportaciones indebidas a dicho instituto político.

b) El siete de marzo de ese año, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas acordó recibir el mencionado escrito de queja, integrar el expediente respectivo y asignarle el número de expediente Q-CFRPAP 10/06;

c) Del treinta de mayo de dos mil seis al diez de agosto de dos mil nueve, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas realizó las actuaciones que la autoridad responsable consideró pertinentes y formuló el proyecto de resolución correspondiente; y,

d) El veintidós de octubre de dos mil diez, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se aprobó la resolución CG366/2010 mediante la cual se sobresee el presente procedimiento de queja y se declara infundado el procedimiento administrativo sancionador electoral interpuesto en contra del Partido Acción Nacional.

II. Recurso de Apelación. Inconforme con la anterior determinación, el veintiocho de octubre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de

Rafael Hernández Estrada, en su carácter de representante propietario de dicho instituto político, interpuso el presente recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

III. Tercero interesado. El cuatro de noviembre del presente año, Everardo Rojas Soriano, quien se ostenta como representante suplente del Partido Acción Nacional presentó, ante la autoridad responsable, escrito en su carácter de tercero interesado.

IV. Tramitación. Previos trámites de ley, la Secretaría Ejecutiva citada remitió el medio impugnativo aludido a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde se recibió el cinco de noviembre pasado.

V. Turno. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar y turnar el presente expediente al Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El turno de mérito se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-4383/10, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

VI. Admisión. En su oportunidad, el Magistrado ponente admitió a trámite el presente medio de impugnación y, al no existir diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada su

instrucción, con lo que quedaron los autos en estado de resolución, 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 esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 44, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, contra la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relacionada con un procedimiento de queja administrativa electoral.

SEGUNDO. Procedibilidad. El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedibilidad previstos al efecto en la legislación adjetiva de la materia, acorde con lo siguiente:

Requisitos de la demanda. Se cumplen los requisitos esenciales previstos en el artículo 9, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso de apelación se presentó ante la autoridad responsable, y en el escrito relativo se satisfacen las exigencias formales previstas en ese precepto, a saber: el

señalamiento del nombre del recurrente, su domicilio para recibir notificaciones, la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y agravios que el actor estima le causa el acto reclamado, además de que el medio impugnativo cuenta con el nombre y la firma autógrafa del promovente.

Sobre el particular, es menester señalar que, en relación con el requisito consistente en que el medio impugnativo sea presentado ante la responsable, en la especie, el mismo se encuentra satisfecho aun cuando el presente recurso de apelación haya sido recibido por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, y con él se impugne una resolución emanada del Consejo General del mismo instituto.

Esto, toda vez que, en atención a que el Secretario Ejecutivo es igualmente Secretario del Consejo General, tal como lo establecen los artículos 115, numeral 2, y 125, apartado 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a éste corresponde recibir y dar trámite legal a los medios de impugnación que se interpongan contra los actos o resoluciones del Consejo General aludido, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 120, apartado 1, inciso f) del ordenamiento legal en cita.

En este orden de ideas, toda vez que, en el caso, la autoridad señalada como responsable es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es evidente que el requisito en comento se encuentra satisfecho, ya que el recurso de

apelación fue interpuesto ante la Secretaría Ejecutiva de dicho órgano.

Oportunidad. El presente recurso se interpuso dentro del plazo legal conferido al efecto, pues el acto impugnado consiste en la resolución CG366/2010, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintidós de octubre de dos mil diez, mientras que la demanda atinente fue presentada el veintiocho de octubre de dos mil diez, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles a que se refiere el artículo 8 de la ley adjetiva electoral.

Lo anterior, toda vez que los días veintitrés y veinticuatro de octubre fueron días inhábiles por ser sábado y domingo. En consecuencia no contaron para el cómputo del término relativo.

Legitimación y personería. La apelación fue interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Rafael Hernández Estrada, en su carácter de representante propietario del mencionado instituto político ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, siendo que, el referido partido político en su momento integró la coalición "Por el bien de Todos, que promovió la queja que dio origen a la resolución apelada.

Debe señalarse que, en la especie, la personería de Rafael Hernández Estrada fue reconocida por la responsable al rendir su informe circunstanciado, acorde con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así las cosas, es evidente que se encuentran satisfechos los requisitos de mérito, atento a lo dispuesto en el inciso a), del apartado 1, del artículo 45, en relación con el 13, apartado 1, inciso a), fracción I, ambos del ordenamiento legal antes invocado.

Interés jurídico. En el presente medio impugnativo se controvierte la resolución CG366/2010 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se declaró infundado el procedimiento sancionador en materia de fiscalización que en su oportunidad denunció la coalición “Por el Bien de Todos”, de la cual formaba parte integrante el partido hoy apelante.

Así las cosas, es evidente que en la especie se surte el requisito mencionado.

Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad porque, para impugnar la resolución combatida en esta instancia, no se prevé algún medio de defensa diverso que pudiera revocarlo, anularlo o modificarlo.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, lo conducente es emprender el estudio de la controversia planteada, previa transcripción de la resolución impugnada y de los agravios expuestos en su contra.

TERCERO. Resolución impugnada. Las consideraciones de la resolución impugnada en lo que es materia de impugnación son del tenor siguiente:

“...

CONSIDERANDO

1. Competencia. Que con base en los artículos 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, 81, numeral 1, incisos c) y o); 109, numeral 1; 118, numeral 1, incisos h), i) y w); 372, numerales 1, incisos a) y b) y 2; 377, numeral 3, y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho; 4, numeral 1, inciso c); 5, 6, numeral 1, inciso u), y 9 del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dicha Unidad es el órgano **competente** para tramitar, substanciar y formular el presente proyecto de Resolución, mismo que este Consejo General conoce a efecto de determinar lo conducente y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Normatividad aplicable. Que de conformidad con los artículos cuarto transitorio del Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el presente asunto deberá ser resuelto conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, es decir, las previstas en la legislación electoral federal vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

Así, los actos de la autoridad administrativa electoral se rigen por la normativa vigente al momento de su emisión, es decir, que todo hecho o acto jurídico se regula por la ley vigente al momento de su verificación o realización, principio expresado en la fórmula latina *tempus regit factum*. En ese sentido, las normas a las que se refieren los citados artículos transitorio son las de carácter sustantivo, ya que en las normas adjetivas o procesales, según se desprende de lo dispuesto en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, julio de 1998, en la página 308, de rubro "*RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL*", no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba, es decir, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula, ya que sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas.

3. Cuestiones de previo y especial pronunciamiento. Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 22, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización establece que las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá sobreseerse en el presente procedimiento.

En efecto, ante la existencia de un elemento con base en el cual pudiese actualizarse alguna causal de improcedencia, la autoridad debe

abocarse a su estudio y determinar si el mismo, en efecto, constituye un obstáculo que le impide pronunciarse sobre el fondo del procedimiento y la obliga a sobreseer en el mismo.

Para realizar dicho estudio, resulta pertinente hacer alusión a la Resolución CG889/2008, emitida por este Consejo General en sesión extraordinaria celebrada el veintidós de diciembre de dos mil ocho, y recaída al procedimiento genérico identificado con el número de expediente JGE/QPBT/CG/030/2006.

El fondo substancial controvertido materia de dicha Resolución (consistente en determinar si el Partido Acción Nacional infringió lo dispuesto en los artículos 4, numeral 3; 38, numeral 1, inciso a) y, 39 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, en virtud de haber realizado y/o tolerado actos de presión o coacción a los electores) derivó de, entre otros, los siguientes hechos:

(SE TRANSCRIBE).

Ahora bien, en el escrito de queja que motivó el inicio del procedimiento que por esta vía se resuelve, la otrora Coalición Por el Bien de Todos denunció, entre otras conductas, que el Partido Acción Nacional, en contravención de lo dispuesto en el artículo 49, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, recibió una aportación en especie del Poder Ejecutivo de la Federación, consistente en el uso de datos de los beneficiarios de los programas sociales del gobierno federal para la celebración de una reunión de campaña del otrora candidato postulado por dicho partido político a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis, en la que se suscribió una "Alianza Ciudadana" y se convocó a organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarios de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social.

Conviene transcribir, en la parte que interesa, el escrito de queja presentado por la otrora Coalición Por el Bien de Todos:

(SE TRANSCRIBE).

Así las cosas, se tiene que los hechos que, entre otros, motivaron el inicio del procedimiento que por esta vía se resuelve, son los mismos hechos de los que derivó el fondo substancial controvertido que fue materia de la referida Resolución CG889/2008.

Ahora bien, dentro de dicha Resolución quedó desvirtuada la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social en reunión de campaña del otrora candidato postulado por el

Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis y, en consecuencia, también quedó desvirtuado el uso de datos de los beneficiarios de los programas sociales del gobierno federal para la celebración de dicha reunión.

Conviene, al respecto, transcribir la citada Resolución en la parte que interesa:

(SE TRANSCRIBE).

Así, toda vez que la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social en reunión de campaña del otrora candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis, constituía un presupuesto *sine qua non* para que pudiese actualizarse una aportación a dicho partido, se tiene que el fondo substancial del presente procedimiento se encuentra íntimamente relacionado con el fondo substancial del procedimiento genérico resuelto por este Consejo General a través de la Resolución CG889/2008.

En consecuencia, en el caso de que en el presente procedimiento se asumiera un criterio distinto respecto a ese presupuesto *sine qua non*, el sentido en que se decidió el fondo substancial controvertido materia de la referida Resolución quedaría contradicho.

En este contexto, es procedente dilucidar si en el presente procedimiento se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 21, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización, consistente en que el escrito de queja se refiera a hechos que hayan sido materia de otro procedimiento que haya sido resuelto por este Consejo General y que haya causado estado, esto es, consistente en la actualización del supuesto de cosa juzgada.

Ahora, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas:

La primera, que es la más conocida, se denomina eficacia directa y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate.

La segunda, se denomina eficacia refleja de la cosa juzgada y consiste, precisamente, en evitar que criterios o pronunciamientos diferentes sobre un mismo hecho, puedan servir de sustento para emitir resoluciones o sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo substancial, impidiendo la existencia de fallos contradictorios en temas interdependientes.

Este Consejo General, en la Resolución CG889/2008, desvirtuó la existencia de la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social en reunión de campaña del otrora candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis.

En otras palabras, este Consejo General sustentó un criterio que constituye un presupuesto necesario para que pudiese actualizarse una aportación a dicho partido y, en consecuencia, para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del presente procedimiento.

Por lo tanto, en el presente procedimiento se actualiza la citada causal de improcedencia, debido al efecto reflejo de la cosa juzgada, pues — se reitera— en el referido procedimiento genérico se realizó un pronunciamiento claro e indubitable sobre una situación determinada que incide en el fondo del presente procedimiento.

Al respecto resulta aplicable la siguiente jurisprudencia que, por su relevancia, se transcribe a continuación:

"COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA. (SE TRANSCRIBE).

Asimismo, esta posición se ha adoptado por la judicatura federal, como se aprecia de la tesis jurisprudencial que se transcribe a continuación:

"COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA. (SE TRANSCRIBE).

En ese contexto, los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada son:

- a) La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente;
- b) La existencia de otro proceso en trámite;
- c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios;
- d) Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;
- e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio;

- f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico;
- g) Que para la solución del segundo juicio se requiera asumir un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

En el presente procedimiento —como se ha visto— concurren cada uno de dichos elementos.

- a) Existe un proceso resuelto ejecutoriadamente, a saber, el genérico identificado con el número de expediente JGE/QPBT/CG/030/2006, al cual le recayó la Resolución CG889/2008, emitida por este Consejo General en sesión extraordinaria celebrada el veintidós de diciembre de dos mil ocho.
- b) El presente procedimiento se encontraba en trámite al momento en que fue dictada la referida sentencia.
- c) El fondo substancial del presente procedimiento se encuentra estrechamente vinculado con el fondo substancial del procedimiento genérico identificado con el número de expediente JGE/QPBT/CG/030/2006, a un grado tal que en caso de que en el presente procedimiento se asumiera un criterio distinto respecto a la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social en reunión de campaña del otrora candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis, el sentido en que se decidió el fondo substancial del procedimiento genérico quedaría contradicho.
- d) El Partido Acción Nacional es el partido político denunciado en el presente procedimiento y también lo fue en el procedimiento genérico.
- e) Tanto en el presente procedimiento como en el procedimiento genérico, la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social en reunión de campaña del otrora candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, el Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis, constituye un presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión de fondo de ambos procedimientos.
- f) En la referida Resolución CG889/2008, quedó desvirtuada la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de

Desarrollo Social en la reunión de campaña del otrora candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis y, en consecuencia, también quedó desvirtuado el uso de datos de los beneficiarios de los programas sociales del gobierno federal para la celebración de dicha reunión.

- g) En el presente procedimiento, la participación de organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarias de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social en reunión de campaña del otrora candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis, constituye un presupuesto necesario para determinar si dicho hecho, tal como lo argumenta la Coalición quejosa, constituye una aportación indebida a favor del Partido Acción Nacional.

Así las cosas, al producirse la eficacia refleja de la cosa juzgada en el presente procedimiento, se actualiza la causal de improcedencia dispuesta en el artículo 21, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización.

Ahora bien, el artículo 22, numeral 1, inciso a) del mismo Reglamento establece que debe sobreseerse en aquellos procedimientos en los que se actualice alguno de los supuestos de improcedencia previstos en el referido artículo 21.

En consecuencia, por lo que hace a los hechos denunciados relativos a que el Partido Acción Nacional, en contravención de lo dispuesto en el artículo 49, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, recibió una aportación en especie del Poder Ejecutivo de la Federación, consistente en el uso de datos de los beneficiarios de los programas sociales del gobierno federal para la celebración de una reunión de campaña del otrora candidato postulado por dicho partido político a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, realizada el treinta y uno de enero de dos mil seis, en la que se suscribió una "Alianza Ciudadana" y se convocó a organizaciones que recibían recursos o que fueron beneficiarios de proyectos de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social, lo procedente es sobreseer en el presente procedimiento.

4. Estudio de fondo. Que una vez analizadas las cuestiones de previo y especial pronunciamiento, es procedente fijar, por otro lado, el fondo materia del presente asunto.

Previo a la fijación del fondo del presente asunto, cabe advertir que por lo que hace a las manifestaciones vertidas por el entonces Presidente de la República Vicente Fox Quesada el catorce de noviembre, el veintitrés de noviembre y el dieciocho de diciembre, todos del dos mil

cinco, durante diversas entrevistas y durante la celebración del "Día Internacional del Migrante", mencionadas por la otrora Coalición Por el Bien de Todos en los numerales X, XI y XVI del capítulo de Hechos de su escrito de queja, fueron conocidos por este Consejo General a través de la queja JGE/QPRD/CG/038/2005 y sancionados mediante la Resolución CG447/2008 de veintinueve de septiembre de dos mil ocho.

Asimismo, dicha Resolución fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el siete de noviembre de dos mil ocho, mediante sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-199/2008.

Del mismo modo, es de resaltar que en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, dichos actos no constituyen infracción a alguno de los supuestos normativos previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, por lo que no serán materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior es así, toda vez que las entrevistas en comento no implican el ejercicio de recursos que pudieran traducirse en un beneficio económico a favor del Partido Acción Nacional, lo que resulta como presupuesto necesario para la configuración de una aportación en especie de un ente impedido para ello, por lo que las manifestaciones realizadas por el titular del Ejecutivo Federal no pueden considerarse como un ingreso a favor del partido incoado y por ende, susceptible de ser fiscalizado.

En su escrito de queja, la otrora Coalición Por el Bien de Todos solicitó se diese vista a la entonces Comisión de Fiscalización a efecto de que conociese de "*la utilización de las campañas gubernamentales en favor del candidato del Partido Acción Nacional*".

Así, tanto del escrito de queja como de los documentos que integran el expediente, se desprende que el fondo del asunto se constriñe a determinar si, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático, el Partido Acción Nacional recibió una aportación en especie del Poder Ejecutivo de la Federación, consistente en la utilización de tiempos oficiales para la difusión por radio y televisión de propaganda electoral a favor de su otrora candidato a la Presidencia de la República, durante el proceso electoral de dos mil seis, constituida por cuatro distintos spots denominados "Pobreza", "Sistema de Pensiones", "Seguro Popular" y "Vivienda", pertenecientes a la campaña publicitaria o gubernamental de la Presidencia de la República denominada "Logros y Acciones de Gobierno 2006".

Lo anterior, en contravención de lo establecido en el artículo 49, numeral 2, inciso a), en relación con el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, que a la letra señalan:

"Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;*

Artículo 49

(...)

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

(...)

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;"*

De las grabaciones en disco compacto, aportadas por la otrora Coalición Por el Bien de Todos, se advierte que el contenido de los spots (transcrito por dicha Coalición en su escrito de queja y por el Partido Acción Nacional en su escrito de contestación al emplazamiento) es el siguiente:

- a) Spot denominado "Pobreza".

Aparece el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Mañana México será mejor que ayer.

Porque ahora las cinco millones de familias más necesitadas del país cuentan con becas para que sus hijos sigan estudiando, con mejor alimentación y con el nuevo sistema de pensiones.

Así nuestros adultos mayores y sus familias tendrán una mejor calidad de vida."

Conforme el Presidente de la República articula el texto que se transcribe, se encuentra en movimiento concluyendo su traslado en un espacio con un fondo en el que se aprecia la bandera con el Escudo Nacional.

Posteriormente, aparece una mujer identificada dentro del mismo spot como Rocío Copca Sarabia de San Miguel Cerezo, Estado de Hidalgo, diciendo:

"Se siente rebonito verlos sanos, verlos estudiar. Hoy yo sí puedo ver un mejor futuro para mis hijos."

Aparece nuevamente el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer."

Aparece el logotipo del gobierno de la República y una voz en off diciendo:

"Gobierno de la República"

b) Spot denominado "Seguro Popular".

Aparece el otrora Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Mañana México será mejor que ayer."

"Porque con el nuevo seguro popular hoy más de doce millones de mexicanos ya están protegidos y pueden cuidar su salud y patrimonio. Para finales de dos mil seis serán veinte millones."

Conforme el Presidente de la República articula el texto que se transcribe, se encuentra en movimiento concluyendo su traslado en un espacio con un fondo en el que se aprecia la bandera con el Escudo Nacional.

Subsiguientemente aparece una mujer identificada dentro del mismo spot como Martha Hernández Arismendi de Xochitepec, Estado de Morelos, diciendo:

"Hoy yo sí puedo cuidar la salud de mi familia para que mi hijo nazca sano y fuerte."

Aparece nuevamente el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Juntos construimos los cimientos de un México fuerte."

"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer."

Aparece nuevamente la mujer identificada dentro del mismo spot como Martha Hernández Arismendi de Xochitepec, Estado de Morelos, diciendo:

"El tiempo que tengo con el seguro... pues a mí me ha funcionado bien."

Aparece el logotipo del gobierno de la República y una voz en off diciendo:

"Gobierno de la República"

c) Spot denominado "Sistema de Pensiones".

Aparece el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Mañana México será mejor que ayer."

Este año los cinco millones de familias del programa oportunidades podrán crear su propio fondo de retiro.

Por cada cincuenta pesos que ahorra al mes, el gobierno federal pone otro tanto en su cuenta personal y más de un millón de adultos mayores cuentan con la pensión oportunidades que mejora su calidad de vida."

Conforme el Presidente de la República articula el texto que se transcribe, se encuentra en movimiento concluyendo su traslado en un espacio con un fondo en el que se aprecia la bandera con el Escudo Nacional.

En seguida, aparece una mujer identificada dentro del mismo spot como Máxima Nava Peña de Huixquilucan, Estado de México, diciendo:

"Como mi esposo ya no trabaja... este pues con eso nos ayudamos él y yo."

Aparece nuevamente el otrora Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer."

Aparece el logotipo del gobierno de la República y una voz en off diciendo:

"Gobierno de la República"

d) Spot denominado "Vivienda".

Aparece el otrora Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Mañana México será mejor que ayer.

Porque en sólo cinco años creamos el programa de vivienda más grande de la historia y para finales de este año, tres millones de familias más tendrán un patrimonio para sus hijos."

Conforme el Presidente de la República articula el texto que se transcribe, se encuentra en movimiento concluyendo su traslado en un espacio con un fondo en el que se aprecia la bandera con el Escudo Nacional.

Consecutivamente, aparece una mujer identificada dentro del mismo spot como Adriana Evelia Marcial Nava de Héroe Temacac, Estado de México, diciendo:

"Darles una casa a mis hijos es darles un patrimonio y una tranquilidad para el futuro."

Aparece nuevamente el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, diciendo:

"Juntos construimos los cimientos de un México fuerte.

Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer."

Aparece nuevamente la mujer identificada dentro del mismo spot como Adriana Evelia Marcial Nava de Héroe Temacac, Estado de México, diciendo:

"Cuando me dieron por primera vez mis llaves este y empecé abrir la puerta me emocioné inclusive lloré."

Aparece el logotipo del gobierno de la República y una voz en off diciendo:

"Gobierno de la República"

Así, se tiene que el contenido de cada uno de los cuatro spots es, en suma, el siguiente:

- En primer lugar, aparece la imagen del entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, junto a la Bandera de los Estados Unidos Mexicanos, inicialmente diciendo "Mañana México será

mejor que ayer" y después aludiendo a programas sociales del gobierno federal.

- En segundo lugar, aparece la imagen de una ciudadana (una distinta en cada spot), exponiendo la forma en que ha sido beneficiada con dichos programas gubernamentales.
- En tercer lugar, aparece de nueva cuenta la imagen del entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, junto a la Bandera de los Estados Unidos Mexicanos, diciendo "**Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer**".
- Por último aparece un parte de un águila devorando a una serpiente y en la parte baja la bandera tricolor que caracteriza al logotipo del Gobierno Federal junto al Escudo Nacional y la frase escrita de "México Gobierno de la República", así como una voz en off diciendo lo mismo.

Ahora bien, la Coalición denunciante argumentó que la difusión de los citados spots constituyó una aportación a favor del Partido Acción Nacional, debido a que los mismos fueron intensificados en su difusión con la objeto de influir en el electorado con la idea de que la administración federal en turno cumplió con las encargos de gobierno, por lo que resultaría benéfico votar por el partido político que postuló al titular de dicha administración, toda vez que el entonces Presidente de la República difunde las acciones y logros de gobierno vinculados con las áreas de seguridad social, educación y vivienda, en los que además incluye la referida frase "*Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer*", que a decir del quejoso, constituye una invitación a votar por el partido político denunciado que postuló a Vicente Fox Quesada.

Resulta pertinente transcribir, en la parte que interesa, el citado escrito de queja.

"Ahora bien, de esta campaña gubernamental, transmitida en medios masivos de comunicación, en la modalidad de spots de radio y televisión, puede apreciarse, que la campaña del Ejecutivo Federal se encuentra encaminada a promover presuntos logros en materia de gobierno, en particular en los rubros de seguridad social, educación y vivienda.

*No obstante que en los promocionales se tratan temas diversos, relacionados con rubros distintos de la acción gubernamental, **el común denominador de dicha campaña es que en todos los casos se utiliza la frase: 'Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer...'***

La intensificación en la transmisión de los spots que promocionan las acciones del gobierno de la República y en particular del Ejecutivo Federal, en la etapa de la campaña electoral de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de suyo es una clara violación a la Constitución y al Código de la materia pues, sin duda, busca influir en la elección libre de los electores, buscando dicha campaña generarles la falsa idea de que la actual administración ha cumplido con sus responsabilidades de gobierno y, por ende, que es viable votar por el partido político que postuló al actual Presidente de la República.

Pero, aunado a lo anterior, la utilización de la frase: 'Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer...'; agrega una irregularidad adicional a dicha conducta, pues dicha expresión denota una clara intención del Poder Ejecutivo de llamar a la continuidad de su propuesta de gobierno, lo cual también se traduce necesariamente en un llamado al elector para que vote por el partido político que en su momento postuló al C. Vicente Fox Quesada para que accediera a la responsabilidad de gobierno que actualmente ocupa.'
[Énfasis añadido]

La utilización de la citada frase "Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer" se tradujo —argumentó la Coalición denunciante— en una llamada al elector para que votara por el Partido Acción Nacional.

Así las cosas, se actualiza —sostuvo la denunciante— una aportación indebida del Poder Ejecutivo de la Federación a favor del citado partido político.

En este sentido, es pertinente analizar si los citados spots constituyeron un beneficio al otrora candidato a Presidente de la República postulado por el Partido Acción Nacional durante el proceso electoral de dos mil seis.

Los spots de referencia se difundieron del veintitrés de enero al veintiuno de febrero de dos mil seis, tal como lo acredita el oficio GD/2998/08-01, emitido por la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, recibido en este Instituto el ocho de mayo de dos mil ocho (foja 4673 del expediente de mérito), documental que goza de valor probatorio pleno por ser emitida por una autoridad federal dentro del ámbito de sus facultades, asimismo, dicha autoridad remitió los oficios que amparan las transmisiones de la campaña "Logros y acciones de gobierno 2006", así como las pautas que contienen los horarios, fechas y estaciones de transmisión de los promocionales que nos ocupan.

Una vez expuesto y sistematizado el contenido de los spots, así como señalada la concepción del denunciante, corresponde a esta autoridad analizar la naturaleza de los promocionales, circunstancias y contexto pues ello tiene relación directa con los efectos y consecuencias que su transmisión trajo aparejados, y por lo tanto con las conclusiones manifestadas por el quejoso.

A juicio de esta autoridad electoral los spots en comento tienen el carácter de gubernamental, como se expone a continuación:

Es posible definir la propaganda gubernamental desde los siguientes factores:

- **Sujeto:** Persona que la emite.
- **Materia:** Contenido de la propaganda o mensaje.
- **Objetivo:** Meta de la transmisión.

Lo anterior, permite reconocer su naturaleza intrínseca, no obstante las circunstancias de tiempo, modo o lugar en que es emitida.

- **Sujeto emisor:**

Los promocionales deberán realizarse por conducto de funcionarios públicos o las instituciones que representen, y siempre en ejercicio de sus facultades y no a título personal.

Así, en la especie, resulta evidente que la transmisión y difusión de los spots se realizó con base en los tiempos del estado en radio y televisión, por lo que es válido concluir que la orden de realización y difusión derivó de las dependencias de la Administración Pública Federal.

- **Materia o contenido de los Spots.**

Por lo que hace a este elemento se puede afirmar que el contenido de la propaganda gubernamental debe ser relacionado con las acciones o funciones que son ejercidas por el ente emisor, siendo entonces de un carácter eminentemente informativo "...contribuye a la formación de una opinión pública bien informada y presenta resultados a la ciudadanía de las gestiones de dicho ente..." (criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación SU-RAP-75/2009).

En esta tesitura, como se desprende de la lectura a las transcripciones de los spots materia de este procedimiento, su contenido está vinculado directamente con los resultados de los programas sociales desplegados por la Administración Pública Federal en materia de salud, vivienda, pobreza y pensiones, programas todos que fueron implementados y

ejecutados con base en las atribuciones y obligaciones de las autoridades competentes establecidas en el sistema jurídico mexicano.

- **Objetivo.**

Al respecto, el objetivo de toda propaganda gubernamental debe ser dar cumplimiento al derecho a la información plasmado en el artículo sexto constitucional, mismo que, entendido en sentido amplio, impone la obligación a las entidades gubernamentales de mantener informada a la sociedad respecto de sus actuaciones y resultados, garantizando así que ésta cuente con los elementos necesarios para participar activamente en el desarrollo estatal.

Por lo anterior, la emisión de propaganda gubernamental debe obedecer únicamente al fortalecimiento de la comunicación social, en cumplimiento al derecho de los individuos de contar con información relacionada con el ejercicio de la función estatal, así como dada la obligación de las autoridades competentes de facilitar tal comunicación.

En la especie, los spots transmitidos cumplieron con el objetivo plasmado pues únicamente mediante diversos ejercicios de comunicación entre los cuales se incluye el uso de medios masivos de comunicación, es posible garantizar al grueso de la población el acceso efectivo a la información, tomando en cuenta que dicha información, en el caso que nos ocupa, se relacionaba directamente con los programas de carácter social.

Dicho lo anterior, queda de manifiesto que los spots objeto de estudio del presente procedimiento reúnen los elementos propios de la propaganda gubernamental, por lo que su contenido y los efectos de su transmisión deben ser analizados desde este punto de vista y no de forma aislada o inconexa. Es decir, dado que la información contenida en los spots obedece a formas de comunicación social los efectos en el receptor tienen por fuerza que relacionarse directamente con tal objetivo, "comunicación social", y no así con un contexto político electoral determinado.

Aunado a lo expuesto es menester señalar que el titular del ejecutivo federal difundió los spots de referencia para cumplir con su facultad e incluso obligación de informar a los individuos que conforman el Estado, en un contexto gubernativo, cuál ha sido el resultado de las acciones que se derivan de su función, pues es la ciudadanía la que, con base en las circunstancias que rodearon al país, lo eligió para cumplir dicha función, siendo entonces necesario que ésta se encuentre al tanto de los resultados de su elección, lo que es acorde con los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia mencionada anteriormente.

Así, esta autoridad considera que las conclusiones a que arriba el quejoso en su escrito de denuncia no se encuentran debidamente

contextualizadas en cuanto a los promocionales gubernamentales, por lo que los efectos que pretende otorgarles en cuanto a que constituyeron una aportación no son tales, al menos por lo que hace al impacto o influencia que los spots trajeron aparejados, pues al contextualizar la información proporcionada ésta adquiere un tinte diverso al aducido por el quejoso y por lo tanto puede ser asimilada de forma diversa por el sujeto receptor.

Ahora bien, si se toma en cuenta la temporalidad en que fueron transmitidos los spots en comento, a saber campaña electoral, la posible lectura en cuanto a que tal transmisión podría confundir al ciudadano receptor de la propaganda induciéndolo por alguna oferta política, no se encontraba contemplada en el sistema normativo electoral como al día de hoy ocurre, pues tal posibilidad está comprendida hasta la reforma electoral de dos mil siete, situación que es de la mayor importancia pues contrario a lo que hoy sucede la concepción de la propaganda gubernamental en periodos de campaña no significaba por sí misma el beneficio a una oferta política.

Si bien es cierto que dentro de los spots que conformaron la campaña publicitaria "Logros y Acciones de Gobierno" se encontraba inserta la imagen del entonces Presidente de la República, también lo es que carecían de las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

Asimismo no se hacía referencia a la difusión de mensajes tendentes a la obtención del voto a favor de Felipe Calderón Hinojosa ni se mencionaba el proceso electoral o la fecha de la jornada comicial.

Al analizar el contenido de los spots transmitidos por el entonces Presidente de la República que hacen referencia a cuatro problemas de la realidad de nuestro país, a saber: pobreza, salud, vivienda y la crisis del sistema de pensiones, respecto al contenido de las plataformas electorales propuestas por los partidos políticos en el proceso electoral dos mil cinco-dos mil seis, se advierte que los temas abordados en los spots de referencia son coincidentes con dichas plataformas, pues en ambos casos se contemplan acciones que protegen y pretenden permitir el ejercicio de los derechos individuales y sociales previstos en la Constitución, es decir, con los spots se informa las acciones de gobierno tendientes al cumplimiento de dichos derechos y en las plataformas de los diversos partidos se enuncian las acciones que se pretenden implementar para el cumplimiento de los mismos derechos.

Así, no resulta válido inferir que el contenido de los spots en cuestión es coincidente únicamente con la plataforma del Partido Acción Nacional y por tanto generaba un beneficio exclusivo y directo al citado Instituto Político, pues como se ha dicho, todas las plataformas políticas presentadas por los partidos políticos son igualmente compatibles respecto de los temas abordados en los spots, situación que en todo

caso se traduciría en un beneficio difuso e indirecto a cualquier partido político.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que la otrora Coalición Alianza por México en su plataforma electoral propuso postergar y mejorar el seguro popular, conviene transcribir en la parte que interesa la propuesta 557 del apartado 2.3 del citado documento:

*“577. **Ampliar los beneficios del seguro popular, y procurar el acceso de la población abierta a dicho programa en el marco del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**”*

En la especie, de los spots analizados no se desprenden datos de identificación que de manera sistemática relacionen al otrora candidato a la Presidencia de la República, ni expresiones vinculadas a proceso electoral cierto, o mensajes tendentes a la obtención de votos que fundadamente hagan presumir la influencia de dichos promocionales en las preferencias electorales, ya que se aprecia el propósito de divulgar los programas sociales y logros de la administración de Vicente Fox Quesada, situación coincidente con las plataformas electorales registradas por los institutos políticos contendientes en la misma elección federal.

Por lo que, aun y cuando los spots llamados “Pobreza”, “Sistema de pensiones”, “Seguro Popular” y “Vivienda” se transmitieron ya durante el tiempo que abarcó la campaña electoral para los candidatos a la presidencia de la República, cabe resaltar que en ese entonces no existía prohibición alguna de difundir propaganda alusiva a logros de gobierno durante el proceso electoral, o bien, durante el tiempo de campaña, si bien es cierto que la situación compleja que se vivió durante los comicios de dos mil cinco-dos mil seis originaron una serie de reformas constitucionales y legales electorales, también lo es que las prohibiciones y obligaciones generadas por esas reformas no prevalecían durante la época de los hechos denunciados.

En ese contexto, la difusión de logros y acciones de gobierno a los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó como posible inducción al electorado, ello por sí solo, no puede generar un responsabilidad hacia el Partido Acción Nacional, pues no está demostrado **algún elemento objetivo** que lo pudiese responsabilizar directamente con la aludida difusión, o bien que le haya generado un beneficio económico.

En efecto, la finalidad de los promocionales que emitió el Gobierno Federal consistió en dar a conocer a la ciudadanía los logros que se obtuvieron en la administración del entonces Presidente Vicente Fox Quesada, y no así que tuvieran como finalidad promover o beneficiar a Felipe Calderón Hinojosa como otrora candidato del Partido Acción Nacional.

Ahora bien, a juicio de esta autoridad para acreditar una aportación en especie resulta indispensable que exista una relación directa y expresa, promocionando a determinado candidato o partido político, o bien, que existan elementos, así fuesen de carácter indiciario, para concluir que hubo una acción concertada y clara, tendente a obtener dicho propósito, en forma velada.

En el presente caso, no pueden considerarse como aportaciones en especie al Partido Acción Nacional, toda vez que, no existen elementos que evidencien una relación directa, inmediata e indubitable, tendente a beneficiar o promocionar a dicho instituto político o a su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, toda vez que para arribar a una conclusión en ese sentido, resulta indispensable que exista una relación, ya sea directa y expresa, promocionando a Felipe Calderón o al Partido Acción Nacional, o bien, que existan elementos, así fuesen de carácter indiciario, para concluir que hubo una acción concertada y clara, tendente a obtener dicho propósito.

La afirmación que antecede se robustece, con las consideraciones realizadas 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 95/2009 y su acumulado 84/2009, en donde se especificó la naturaleza de la incidencia y los efectos de la misma respecto de la transmisión de dos promocionales contratados por la "Fundación El Ángel de la Guarda, Asociación Civil" durante el proceso electoral por el que se renovó la Presidencia Municipal, de Acapulco de Juárez, Guerrero en el año 2008.

En el citado recurso de apelación, el órgano jurisdiccional concluyó lo siguiente:

"No pasa inadvertido para esta Sala Superior el argumento del partido político actor, en el sentido que son dos temas distintos la determinancia para declarar la invalidez de elección y el posible beneficio obtenido con la transmisión de los promocionales contratados por Fundación El Ángel de la Guarda, Asociación Civil.

Sin embargo, en consideración de esta Sala Superior, en el caso bajo estudio, tanto la determinancia como el posible beneficio son dos elementos indisolubles. Esto es así porque en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008, esta Sala Superior consideró que el promocional contuvo "un mensaje presuntamente encaminado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos", por tanto, es posible concluir que esta situación pudo traer aparejada un posible beneficio a favor

de Manuel Añorve Baños, entonces candidato a Presidente Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, lo cual, a su vez, pudo constituir un factor determinante para el resultado de la elección.

Por lo anterior, resulta inconcuso que el posible beneficio debería estar reflejado, objetiva, inmediata y directamente, en los resultados de la elección, toda vez que ese sería el propósito evidente de la transmisión de los promocionales.

*Bajo este orden de ideas, si esta Sala Superior concluyó, en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008, **que la contratación de los promocionales no fue determinante para el resultado de la elección de referencia, resulta lógico inferir que los mismos no tuvieron, como consecuencia, en una relación de causa-efecto, un beneficio objetivo y cuantificable a favor de Fundación El Ángel de la Guarda, Asociación Civil, la presidenta de ésta o de Manuel Añorve Baños, entonces candidato a Presidente Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero***

[Énfasis añadido]

De lo anteriormente trasunto, se colige que aún cuando quedó acreditada la transmisión de dos promocionales contratados por la asociación civil en comento, no fueron determinantes para declarar la invalidez de la elección, toda vez que no existió una relación directa de causa-efecto entre la difusión de los promocionales y el beneficio obtenido con la transmisión del mismo, ya sea en lo referente a una posible aportación económica o bien, en la promoción del entonces candidato a la Presidencia Municipal de Acapulco de Juárez, Estado de Guerrero, postulado por la Coalición "Juntos para Mejorar".

Situación que es de la mayor importancia para establecer que la simple difusión de los promocionales del Gobierno Federal, en modo alguno fueron determinantes para declarar la invalidez de la elección presidencial desarrollada durante el año dos mil seis, toda vez que: **a)** no existió un vínculo directo entre la transmisión del mismo y el triunfo obtenido por el candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República; **b)** no existe un nexo objetivo que se traduzca en una posible aportación económica para el PAN o para el otrora candidato de ese partido, y **c)** el grado de incidencia de ninguna manera es un elemento determinante para los resultados que arrojó el proceso electoral del año dos mil seis.

Bajo ese contexto y tomando en consideración lo antes expuesto, no podría atribuírsele responsabilidad alguna al Partido Acción Nacional

por la conducta desplegada por el entonces Presidente de la República, puesto que no se logra establecer una vinculación específica y una aportación económica en el caso concreto que así lo haga patente.

Al respecto, debe señalarse que el cinco de septiembre de dos mil seis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió el Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo¹.

En el referido Dictamen, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral se pronunció respecto a los *spots* denunciados refiriendo que el aspecto que **pudo significar cierto grado de inducción** al electorado era la frase "*Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer*", y consideró que **una de las lecturas posibles** de dicha frase era la idea de continuidad en la opción política en el poder.

Para mayor referencia y debido a la gran importancia de lo sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se transcribe en la parte que interesa el Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo de dos mil seis:

*"Tocante a los restantes cuatro spots en los que también aparecía la imagen del Presidente de la República y se destacaban las obras realizadas por el gobierno federal, el aspecto que pudo significar **cierto grado de inducción** al electorado era la frase de que si se seguía por el mismo camino, mañana, México, sería mejor que ayer, **pues una de las lecturas posibles** es la idea de continuidad en la opción política en el poder, lo cual se traduce en la propuesta de votar por el candidato postulado por el partido político al que pertenece el Presidente de la República Vicente Fox."*

[Énfasis añadido]

Sin embargo, al no ser la única lectura posible, no existe certeza sobre las consecuencias objetivas del hecho en sí, sino por el contrario en la especie se presenta una gama de posibilidades que inciden directamente en la naturaleza del acto, provocando con ello que nos encontremos ante un elemento incierto y por consecuencia subjetivo, mismo que no se puede determinar; por lo que, no se puede determinar de forma cierta que la ciudadanía fuera influenciada por la frase de

¹ Documento público disponible en la página de Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (sito en la dirección electrónica <http://www.trife.org.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf>).

referencia como una invitación al voto por parte del Partido Acción Nacional y el entonces Presidente de la República bien, que contaban con la simpatía de éstos para percibir en este sentido la frase inmersa en la propaganda gubernamental, situación que en la especie no se traduce en un elemento objetivo que permita acreditar un beneficio electoral y más aún económico de la campaña del entonces candidato Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

A mayor abundamiento, se tiene presente que la inclusión de la frase "*Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer*" puede llegar a tener algunas implicaciones generadas en un ejercicio intelectual que, aunque sencillo o menor, pueden conducir a ideas controversiales.

De esta forma, se advierte que de la frase en cuestión pueden llegar a **inferirse**, por su orden de complejidad, entre otras, las construcciones gramaticales siguientes:

- 1) Que trae aparejada la idea de continuidad de la opción política en el poder, a la cual pertenece Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, es decir, el Partido Acción Nacional.
- 2) La idea de continuidad, no de la opción política, sino de los programas de gobierno en sí, respecto de los cuales el ciudadano receptor del mensaje pudiera sentirse beneficiado.
- 3) Continuidad en el hacer como nación, es decir, en sentido aspiracionista encaminada a que "México sea Mejor"
- 4) Mejora en la calidad de vida del mexicano, no a corto sino largo plazo, es decir, más allá de un programa sexenal inmediato.
- 5) Que hasta el final del sexenio, el gobierno que promociona seguirá invirtiendo en dichos programas.
- 6) La idea negativa de quienes no se sienten beneficiados con dichos programas, para quienes la continuidad no es una opción válida.
- 7) Simplemente difundir los posibles beneficios de la aplicación de los programas sociales por el gobierno en turno.

Esta autoridad electoral no se inclina por el reconocimiento de alguna *inferencia* en particular ni pretende definir cuál de ellas es la más razonable, pues el punto o idea medular es que dicha frase puede dar lugar a las más diversas intelecciones, pero esto ya se encuentra en el ámbito de los sujetos que reciben el mensaje como intérpretes, y esa

actividad debe dejarse a ellos, sin imponérseles una intelección en particular, para garantizar, a su vez, su derecho a la información.

Lo anterior, porque en un Estado democrático se pretende evitar la imposición de información o que una sola institución juzgue por todos los ciudadanos lo que se estima o no correcto; en suma, la democracia protege también la pluralidad de interpretaciones, pues en eso radican las libertades públicas y en especial la de expresión e información, por ello el Presidente es capaz de emitir opiniones sobre políticas públicas y asuntos de interés general, que incluso sea abordado por los partidos políticos.

De igual forma, la formación de ciudadanía tiene tanta importancia la libertad de expresión ciudadana como el conocimiento de la información de que disponen otros, máxime cuando se trata de sus gobernantes. La formación de una opinión pública más madura y el desarrollo de la autonomía de pensamiento y preferencias políticas de los ciudadanos, se favorecen más cuando el electorado pueda, ejerciendo su derecho soberano, decidir entre diversas propuestas cuales aceptar o rechazar, con base en la información que se encuentre a su alcance.

Sumado a lo anterior, resulta relevante tomar en consideración que en apego al contexto de los spots, se colige que la intención de los promocionales en cuestión era la de acentuar los logros obtenidos por la administración en ese entonces encargada al Presidente Vicente Fox, respecto a los temas de relevancia social, y no así a la invitación de votar en la jornada electoral por el candidato postulado por el Partido Acción Nacional.

Ahora bien, dentro del referido Dictamen la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegó a la conclusión de que el conjunto de ellos **no produjo una afectación determinante a los principios fundamentales del proceso electoral** (entre los que se encuentra el principio de equidad en la contienda) como para declarar nula la elección del Presidente de la República, sino sólo irregularidades, algunas de ellas de cierta importancia, cuyos efectos perniciosos, sin embargo, fueron mermados, esto es, que no fueron determinantes para declarar la invalidez de la elección presidencial, como se lee a continuación:

*“Es importante destacar, que el hecho de que el Presidente de la República haya emitido las manifestaciones precisadas, **resultaría insuficiente para considerar, a plenitud, que éstas tuvieron una influencia decisiva en las campañas políticas o en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos en determinado sentido, pues como ya se dijo, tales manifestaciones no se encuentran aisladas, sino que***

están directamente relacionadas con las reacciones sucesivas de diversas autoridades, tendentes a encauzar debidamente el proceso electoral.

*El contexto en el cual fueron emitidas las opiniones, asociado del carácter genérico con que se expusieron, permite concluir que en la medida que el carácter indirecto o metafórico de las expresiones insertas en los contextos, requiere de una asociación mayor con otros acontecimientos o expresiones, **se reduce considerablemente la posibilidad de su influencia en la intención del voto del electorado.***

[Énfasis añadido]

Derivado de lo expuesto, resulta inconcuso que la difusión de dichos spots resulta insuficiente para considerar, a plenitud, que tuvieron una influencia decisiva en las **campañas políticas** o en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos en determinado sentido, lo anterior toda vez que medir el impacto real en el electorado resulta casi imposible.

Consecuentemente, no existe una relación directa de causa-efecto entre la difusión de los promocionales en cuestión y el beneficio obtenido con la transmisión de los mismos, ya sea en lo referente a una posible aportación económica o bien, en razón de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la transmisión de los promocionales en comento no fue determinante para anular la respectiva elección.

De manera que los spots de mérito no constituyeron en forma alguna propaganda electoral en favor del partido denunciado, por lo que resulta absurdo concluir que con la sola difusión de los mismos el partido en mención resultó beneficiado, y por tanto, que haya recibido una aportación en especie prohibida por la legislación federal electoral.

Asimismo, vale la pena apuntar que al resolverse la Controversia Constitucional relativa a la falta de la leyenda que identificara a los promocionales en cuestión como propaganda gubernamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó por haber cesado la transmisión de los spots, dicha situación se hizo evidente incluso en el momento de presentar la controversia constitucional en cita, toda vez que dicho acto se promovió por la entonces representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Poder Ejecutivo el veintitrés de febrero de dos mil seis y éstos dejaron de transmitirse el veintiuno del mismo mes y año.

Cabe advertir que dicha campaña gubernamental se dejó de transmitir por voluntad propia del órgano competente, lo cual hizo constar mediante el oficio DRT/2765/2006, dirigido al Director General de

Radio, Televisión y Cinematografía y suscrito por el Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión.

Por otro lado, debido a la naturaleza misma de las controversias constitucionales, que no son de orden restitutorio, menos aún represivo, sino meramente declarativo e invalidatorio, con las consecuencias de hecho y de derecho que en cada caso resulten conducentes, lo más que se podría haber pretendido por parte de la Cámara de Diputados era la declaración, en su caso, de invalidez de los spots impugnados y su consecuente cese de transmisiones. Por lo que la Suprema Corte determinó que no había materia para entrar al fondo de la controversia constitucional planteada.

“Tal instrucción consta documentalmente en autos, precisamente en la copia certificada que obra en ellos del oficio DRT/2765/2006, fechado y sellado de recibido el doce de mayo pasado, dirigido al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía y suscrito por el Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión, que en su parte conducente dice:

‘Se informa que por estrategia de comunicación se confirma la cancelación definitiva de la difusión de la campaña: ‘Logros en Programas Sociales 2006’, con sus versiones: ‘Sistema de Pensiones’, ‘Becas’, ‘Pobreza’ y ‘Oportunidades’, tanto en radio como en televisión, en consecuencia se ha ordenado la difusión de una nueva campaña, en la que se omite la imagen y voz del titular del Ejecutivo Federal y se contiene la leyenda establecida dentro del marco legal vigente.’

La ejecución y acatamiento de lo expresado en tal oficio es clara, pues, en efecto, a manera de hecho notorio, puede estimarse probado que los spots aquí impugnados ya no son transmitidos ni en radio ni en televisión, ni siquiera portando la leyenda que refieren los artículos que la Cámara actora acusó de inobservados.

Así las cosas, y considerando que el objeto que perseguía la Cámara actora con la promoción del presente juicio no podía ser otro que, mediando su pretendida declaración de ilicitud, se dejaran de transmitir los spots impugnados, y tal circunstancia ya aconteció, a nada conduciría emprender el estudio de fondo del presente. Se insiste, el objeto perseguido al entablar el juicio fue realizado, cesando así la supuesta afectación de quién dio inicio al mismo.

*Y es que no podría considerarse que la **Cámara actora** no tuviera por objeto que se dejaran de transmitir los spots*

*impugnados, pues su causa de pedir la **sostuvo en que**, precisamente con su transmisión y en tanto adolecían las leyendas que dijo debían tener insertas, en resumen, **se mal informaba a la población y desorientaba en cuanto al origen, aplicación y ejercicio de los programas sociales que en tales spots se difundían. Tal aducida afectación cesa, por supuesto, si cesa la difusión de los spots que se tildaron de viciados, lo que ya aconteció.***

Más aún, la Cámara actora no podría haber perseguido más que lo recién apuntado, pues la naturaleza misma de este tipo de procedimientos constitucionales, no es ni de orden restitutorio, menos aún represivo, sino meramente declarativo e invalidatorio, con las consecuencias de hecho y de derecho que en cada caso resulten conducentes, de manera tal que, lo más que se podría haber pretendido por parte de la actora era la declaración, en su caso, de invalidez de los spots impugnados y su consecuente cese de transmisiones.”

[Énfasis añadido]

Derivado de lo establecido en el Dictamen de Declaración de Validez de la Elección Presidencial y en la Controversia Constitucional citada, es preciso advertir que en ninguna de ellas se habla de la existencia de un beneficio económico al Partido Acción Nacional o a su entonces candidato presidencial, Felipe Calderón Hinojosa, derivado de la propaganda gubernamental emitida por el Gobierno de la República, sino de una posible inducción al electorado, o bien, de la probable confusión que los multicitados spots podían generar a la ciudadanía respecto al origen, aplicación y ejercicio de los programas sociales que se difundían.

Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumenta que con la suspensión de los spots que no contienen los requisitos que establecen los artículos 32; 55, fracción I del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006; 4 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social, no se buscó impedir que el titular del Poder Ejecutivo Federal **cumpliera con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la información pública gubernamental**, sino únicamente que al informar a la ciudadanía las acciones u obras de gobierno no incumpliera con las previsiones establecidas en los artículos de referencia.

Así las cosas, es imposible acreditar un vínculo directo y expreso entre el Partido Acción Nacional o el candidato que postuló para el cargo a la Presidencia de la República y los spots denunciados, cabe recordar que quedó expuesto que para configurar una aportación en especie es fundamental que exista un beneficio o vínculo claro y directo con el partido incoado o candidato, o por lo menos, que existan indicios que

permitan presumir que existió una acción concertada a efecto de que el candidato o partido político recibiera un beneficio.

A juicio de esta autoridad, los promocionales por los que se difundieron las acciones y logros de gobierno por la administración pública federal del veintitrés de enero al veintiuno de febrero de dos mil seis, no causaron un beneficio directo, situación que torna ineficaz la configuración de una aportación en especie por parte del citado ente público, ante la inexistencia de un vínculo directo, inmediato e indubitable, tendente a beneficiar o promocionar a dicho instituto político o a su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, no es evidente que exista una relación directa y expresa, promocionando a determinado candidato o partido político, o bien, que existan elementos, así fuesen de carácter indiciario, para concluir que hubo una acción concertada y clara tendente a obtener dicho propósito en forma velada.

Lo anterior es así, porque del cúmulo probatorio aportado por el quejoso, así como de las recabadas durante la substanciación del procedimiento que se resuelve, no se cuenta con constancia alguna que implique al Partido Acción Nacional en la realización de los hechos denunciados.

Conjuntamente debe considerarse que dichos promocionales constituyen propaganda gubernamental, en razón de que su contenido de ninguna forma refiere algún proceso comicial, opción política alguna o candidato, además de que la difusión de los mismos no se encontraba prohibida por la ley.

En ese orden de ideas, se estima que el partido político incoado no se encuentra de ninguna forma ligado o puede resultar responsable de la emisión de los mensajes del Presidente de la República del veintitrés de enero al veintiuno de febrero de dos mil seis, pues los mismos únicamente refieren a logros y programas sociales instaurados por la Administración Federal de ese entonces, por tanto, se considera que en el caso el argumento de la otrora Coalición Por el Bien de Todos en el sentido de que dicha el Partido Acción Nacional se vio favorecido con los spots aludidos es de desestimarse, pues de su simple lectura se advierte que su contenido es de orden gubernamental.

Asimismo, es de resaltar que de la simple lectura de los mensajes de referencia se advierte que en los mismos el Titular del Ejecutivo Federal únicamente refiere temas relacionados con la pobreza, sistema de pensiones, seguro popular y vivienda, además de que se acompaña de la bandera con el Escudo Nacional y al final de los mismos aparece el logotipo del gobierno de la República y una voz en off diciendo: "*Gobierno de la República*".

En razón de lo anterior, el presente procedimiento sancionador electoral debe declararse **infundado**.

En atención a los antecedentes y considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 81, párrafo 1, inciso o), 109, párrafo 1, 118, párrafo 1, incisos h) y w), 372, párrafo 1, inciso a), 377, párrafo 3; y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **sobresee** en el presente procedimiento de queja instaurado con motivo de la queja interpuesta por la otrora Coalición Por el Bien de Todos en contra del Partido Acción Nacional, en los términos del **considerando 3** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se declara **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado en contra del Partido Acción Nacional, en los términos expuestos en el **considerado 4** de la presente Resolución...”.

CUARTO. Demanda. En su escrito inicial de apelación, el accionante hace valer los siguientes agravios:

A G R A V I O S

PRIMERO.

FUENTE DE AGRAVIO.- El resolutivo SEGUNDO de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la queja en materia de fiscalización, presentada por la Coalición Por el Bien de Todos en contra del Partido Acción Nacional, identificada como Q-CFRPAP 10/06 Coalición por el Bien de Todos Vs. PAN, en relación con su considerando 4, en el que se resuelve:

RESUELVE

PRIMERO. (...):

*SEGUNDO, Se declara **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado en contra del Partido Acción Nacional, en los términos expuestos en el **considerado 4** de la presente Resolución:*

(...)

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS.-

Se viola lo establecido en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 párrafo 1 inciso a); 49 numeral 2; 182; 182A; 190 párrafo 1 y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, PRESENTADA POR LA COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADA COMO Q-CFRPAP 10/06 COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS VS. PAN, viola flagrantemente en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, las disposiciones legales contenidas en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 párrafo 1 inciso a); 49 numeral 2; 182; 182A; 190 párrafo 1 y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008, así como los principios de exhaustividad, objetividad, legalidad y certeza jurídica, que toda autoridad resolutoria está obligada a respetar y proteger los bienes jurídicos tutelados que en ellos se consignan.

De los artículos 14, 16 y 17 constitucionales se desprende el principio de Legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y **las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley**, de tal manera que **no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias** al margen del texto normativo.

La violación al principio de Exhaustividad se actualiza en el asunto materia de la presente apelación, al no observarse la aplicación del artículo 17 Constitucional, al emitir la responsable una resolución arbitraria, basada en apreciaciones parciales y que le son propias, carentes de fundamentación y motivación, pues las mismas son argumentaciones que no tiene su origen en disposiciones legales ni mucho menos se derivan de una interpretación de la ley, ya fuere esta, gramatical, sistemática o funcionalmente, por el contrario son subjetivas y dejan de lado el Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, transgrediendo en la Resolución emitida por la autoridad responsable no solo el principio de legalidad sino el de exhaustividad.

Como hemos referido, el artículo 17 Constitucional establece el principio de Exhaustividad, el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que el quejoso solicitó sean resueltos, así lo ha sostenido la propia Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la siguiente Jurisprudencia:

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. COMO SE CUMPLE. — (Se Transcribe)

En este orden de ideas es dable señalar que en la queja presentada por la otrora Coalición Por el Bien de Todos, se denunciaron los hechos siguientes:

1. Que el entonces Titular del Poder Ejecutivo de la Federación en nuestro país, Vicente Fox Quesada, durante las últimas semanas del año 2005 y las primeras semanas de 2006, intensificó su campaña de promoción de obras públicas y programas gubernamentales en medios masivos de comunicación.
2. Que se solicitó al Instituto Federal Electoral requerir a la Dirección General de Radio y Televisión de la Secretaría de Gobernación, el monitoreo relativo a las declaraciones y promocionales referidos en los hechos de la queja inicial, toda vez que no estaba al alcance de la Representación de la Coalición obtenerlo.
3. Que fue un hecho evidente y notorio que en los promocionales, no obstante que se trataban temas diversos, relacionados con rubros distintos de la acción gubernamental, el común denominador de dicha campaña fue que en todos los casos se utilizó la frase: **'Si seguimos por este camino** mañana **México será mejor que ayer...**, la cual denotaba una intención de continuidad de su propuesta de gobierno, lo cual necesariamente se tradujo en un llamado al elector para que votara por el Partido Político que en su momento lo postuló como candidato a la Presidencia de la República.
4. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en diversos criterios, que **el llamado que realizan las autoridades a la continuidad en la gestión de gobierno, representa un apoyo al candidato del partido que, en su momento, lo postuló al cargo de elección popular que detenta.**
5. Que con los hechos denunciados, además de infringirse las disposiciones constitucionales y legales relativas a la renovación periódica del Poder Ejecutivo de la Federación, se **violó el principio de equidad**, pues el Partido Acción Nacional tuvo un acceso en mayor cantidad y calidad a los medios masivos de comunicación, utilizando indebidamente los tiempos que le corresponden al Ejecutivo Federal.

6. Que se solicitó se diera vista a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, párrafo 6 y 49-B, párrafos 1 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entonces vigente, para que ésta realizara la investigación correspondiente en virtud de estimar que se actualizaba el supuesto contenido en el artículo 49, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prohíbe las aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, por considerar que, la utilización de las campañas gubernamentales en favor del candidato del Partido Acción Nacional, podía estarse traduciendo en aportaciones indebidas de personas morales, expresamente prohibidas por ley, así como la posibilidad de que ese Partido hubiera rebasado los límites a los gastos de campaña establecidos en el artículo 182-A, de dicho ordenamiento electoral. Esto considerando que la utilización de las campañas gubernamentales en favor del entonces candidato a la Presidencia de la República del Partido Acción Nacional, al generarle un beneficio, deben ser considerada para efectos del tope de gastos de dicha campaña.

Así, se considera que la autoridad no realizó un análisis exhaustivo sobre los puntos controvertidos y denunciados, toda vez que, a pesar de que reconoce la difusión de los spots en un periodo comprendido del veintitrés de enero al veintiuno de febrero de dos mil seis, tal como lo acredita el oficio GD/2998/08-01, emitido por la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, y de que existen los oficios que amparan las transmisiones de la campaña "Logros y acciones de gobierno 2006", así como las pautas que contienen los horarios, fechas y estaciones de transmisión de los promocionales que nos ocupan, al analizar la naturaleza de los mismos, consideró indebidamente que estos únicamente tenían carácter de gubernamental, lo cual no estaba a debate por el hoy quejoso, pues es a todas luces cierto que dicha publicidad en la época en al que fue transmitida, provenía del aparato estatal, pagada con recursos públicos y con la finalidad de publicitar el gobierno federal en turno, pero la hoy responsable perdió de vista que si bien dicha propaganda gubernamental no estaba prohibida, la misma fue mas allá de un fin eminentemente informativo, pues el

titular del ejecutivo federal directamente profirió la expresión: **'Si seguimos por este camino** mañana **México será mejor que ayer..'**, lo cual a todas luces lleva un mensaje al receptor de que debe procurar seguir por el mismo camino, camino que representa el ejecutivo federal, lo cual en modo alguno es transmitir una información de una acción de gobierno sino que dicho mensaje persigue otro fin.

Tal afirmación encuentra su sustento en las argumentaciones esgrimidas por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, del cual de nueva cuenta la hoy responsable examina de manera corta y parcial, pues pierde de vista el contexto del mismo, el cual entre otras cosas estableció que dichos spots sí influyeron en el electorado, y por otra parte que la actividad del gobernante al realizar los mismos fue con el fin de provocar una simpatía hacia el partido y candidato afín con el origen del entonces presidente de la república.

La violación a los principios de legalidad y exhaustividad, se surte, toda vez que la autoridad con facultades de investigadora realiza una valoración subjetiva y unilateral, considerando que dichos promocionales son propaganda cuyo contenido está vinculado directamente con los resultados de los programas sociales desplegados por la Administración Pública Federal en materia de salud, vivienda, pobreza y pensiones, programas todos que fueron implementados y ejecutados con base en las atribuciones y obligaciones de las autoridades competentes establecidas en el sistema jurídico mexicano y que la misma no contenía expresiones vinculadas con el proceso electoral, ni se hacía referencia a la difusión de mensajes tendentes a la obtención del voto a favor de Felipe Calderón Hinojosa ni se mencionaba el proceso electoral o la fecha de la jornada comicial.

Llegando al absurdo de considerar que "no resulta válido inferir que el contenido de los spots en cuestión es coincidente únicamente con la plataforma del Partido Acción Nacional y por tanto generaba un beneficio exclusivo y directo al citado Instituto Político, pues como se ha dicho, todas las plataformas políticas presentadas por los partidos políticos son igualmente compatibles respecto de los temas abordados en los spots, situación que en todo caso se traduciría en un beneficio difuso e indirecto a cualquier partido político."

Así **consideró** que la difusión de logros y acciones de gobierno a los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó como posible inducción al electorado, ello por sí solo, no puede generar un responsabilidad hacia el Partido Acción Nacional, pues no está demostrado **algún elemento objetivo** que lo pudiese

responsabilizar directamente con la aludida difusión, o bien que le haya generado un beneficio económico, ya que la finalidad de los promocionales que emitió el Gobierno Federal consistió en dar a conocer a la ciudadanía los logros que se obtuvieron en la administración del entonces Presidente Vicente Fox Quesada, y no así que tuvieran como finalidad promover o beneficiar a Felipe Calderón Hinojosa como otrora candidato del Partido Acción Nacional.

En este mismo sentido, la autoridad responsable **sostuvo** que para acreditar una aportación en especie resulta indispensable que exista una relación directa y expresa, promocionando a determinado candidato o partido político, o bien, que existan elementos, **así fuesen de carácter indiciario**, para concluir que hubo una acción concertada y clara, tendente a obtener dicho propósito, en forma velada.

De lo expuesto, se advierte que al resolver el asunto materia de controversia, la responsable realizó una indebida valoración del Dictamen de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que contrario a lo que afirman, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la realización de declaraciones por las cuales se exponga, directa o **indirectamente**, el apoyo hacia cierto candidato, o el ataque a otro u otros, por un funcionario público, de cierta jerarquía es reprochable en cualquier etapa del proceso; en todo caso, el momento en que se efectúe la conducta sirve de base para establecer, junto con las demás circunstancias que la rodeen su carácter determinante para el resultado del proceso.

En ese sentido, la Sala Superior realizó un énfasis en algunas de las manifestaciones del titular del ejecutivo, vertidas en varios medios de información, a efecto de que la incidencia de éstas en el proceso quedara definida.

Al efecto, la Sala Superior agrupó dichas declaraciones fundamentalmente, en dos conjuntos:

- a) Comentarios mediante los cuales el presidente defiende y exalta el modelo económico y las acciones de su gobierno, y
- b) **Manifestaciones indirectas**, generalmente expuestas a base de alusiones, metáforas u otras formas de comunicación asociativa, que inciden de algún modo sobre posiciones políticas, que normalmente atañen a las de los partidos y candidatos correspondientes en el proceso electoral del año dos mil seis.

Las expresiones del primer grupo están orientadas a difundir y promover lo que el presidente considera los logros económicos alcanzados durante su gestión, en obra pública, salud, educación y empleo.

En tanto que al pronunciarse respecto del segundo grupo de expresiones, estableció que éste contiene una mezcla de elementos, que oscilan entre el ejercicio de la libertad de expresión acotada de los funcionarios públicos respecto a los actos y hechos de los procesos electorales, y **la intromisión en dichos procesos, a través de mensajes indirectos o implícitos, que pueden tener efectos en alguna medida, de carácter proselitista a favor de la opción política contendiente, que resulte más coincidente con los juicios de valor externados por el Presidente de la Republica, aunque no se identifiquen expresamente en las declaraciones ni se mencionen los nombres del partido político postulante, de los candidatos postulados, ni los colores, emblemas o expresiones que los den a conocer, o bien, se traducen en el rechazo, o por lo menos, animadversión, respecto a otras opciones políticas, en esa forma un tanto encubierta, pero que deja visibles algunos elementos, para que con un grado de cultura cívica, de experiencia en la vida y de seguimiento de la información ordinaria de los acontecimientos que ocurren constantemente en el país, pueda descifrarse o interpretarse el mensaje que se quiere transmitir.**

Entre las frases de este grupo están:

-No se debe cambiar de caballo a la mitad del río

-Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer, "no hay varitas mágicas... eso de los nuevos modelos económicos son sólo cuentos chinos", "hay que cambiar de jinete mas no de caballo".

-Necesitamos mantener rumbo, necesitamos seguir caminado fuerte, vamos bien, el país va bien y repito, más vale paso que dure y no trote que canse.

-Ahora tenemos un país mejor que ayer, y mañana, si seguimos por este rumbo, si seguiremos trabajando con disciplina, vamos a tener un país mejor que hoy.

-No se debe hacer caso del canto de la sirenas, ni de populistas y demagogos que van a cambiar todo. No se dejen engañar con espejismos. No se necesitan Mesías ni iluminados.

-Eso de bajar la luz y la gasolina sólo sirven para quitar el hambre por un día, pero lo que se necesita son fuertes inversiones en estos sectores.

Así, el Tribunal concluyó que en estas frases, si bien no aparecen **manifestaciones expresas** a favor del candidato de su partido, mediante señalamientos directos y precisos, ni el nombre de algún candidato del instituto político

contendiente al cual critica, **esto puede inferirse del contexto general de las intervenciones del presidente.**

En efecto, al referirse a la necesidad de cambiar el jinete y no el caballo, una interpretación razonable conduce a que debe votarse por quienes estén dispuestos a mantener las políticas y medidas del gobierno actual, **lo cual se traduce en una opinión de apoyo a favor de la opción política que esté pregonando esos programas.**

Esto es, alguna parte los comentarios se pueden estimar dirigidos a apoyar al candidato de su partido en particular, o producir ese efecto, por identificarlo con la idea de continuidad, **aun cuando no lo hiciera abierta y evidentemente**, e incluso, en el remoto caso de que no se hayan hecho con tal propósito.

Las críticas y descalificaciones hacia otros participantes del proceso electoral constituyen expresiones que pueden incidir en la imagen de éstos, ante quienes capten su sentido, pues los adjetivos de mesiánico o populista se pueden entender dirigidos a los candidatos que orientaron sus programas a modelos diferentes y alejados del impulsado por el gobierno actual.

En tanto que al pronunciarse candidatos que orientaron sus programas a modelos diferentes y alejados del impulsado por el gobierno actual.

Por tanto, existen elementos para sustentar, con seriedad, que este grupo de declaraciones se incorporó, de alguna manera, dentro de los distintos elementos evaluados por los ciudadanos que los advirtieron, a la hora de definir su intención de voto.

De tal manera que la Sala Superior no pasó por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas.

Es decir, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoce que en estos promocionales, si bien no aparecen **manifestaciones expresas** a favor del candidato de su partido, mediante señalamientos directos y precisos, ni el nombre de algún candidato del instituto político contendiente al cual critica, **esto puede inferirse del contexto general de las intervenciones del presidente.**

Así, la resolución que emite la responsable es omisa en considerar el Dictamen emitido por la Sala Superior, en un contexto íntegro y exhaustivo, ya que de una lectura integral al mismo se advierte que la propia Sala dejó de manifiesto la intervención del entonces Presidente y estimó que ello favorecía al Partido Acción Nacional, lo que en consecuencia debe ser considerado como una aportación a la campaña de ese Instituto por parte del Ejecutivo Federal y contabilizado en sus gastos de campaña, con independencia de si dichos promocionales fueron determinantes o no en el resultado de la elección.

En este orden de ideas, la autoridad responsable cuenta con los elementos para determinar el número de promocionales que fueron transmitidos y que deberán ser considerados como aportaciones a la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional. Cabe destacar que esta investigación fue realizada por Jenaro Villamil y Julio Scherer Ibarra en su libro La Guerra Sucia de 2006. Los medios y los jueces de Editorial Grigalvo, 2007, mismo que puede ser consultado en la biblioteca del IFE bajo la clave F1235 V56 el cual establece a fojas 30 y 31 lo siguiente:

A los 1200 millones de pesos en gasto publicitario se sumó una cantidad igual de fondo privados, es decir, 2400 millones de pesos destinados en gasto publicitario se sumó una cantidad igual de fondos privados, es decir, 2400 millones de pesos destinados en spots. A esta cifra se le suman los 1700 millones de pesos que el gobierno de Vicente Fox invirtió en promover su gobierno y la continuidad. Sólo entre el 19 de enero al 22 de mayo de 2006, la Presidencia de la República invirtió 509 487 000 pesos en spots, una cifra 60% mayor que los recursos que el equipo de campaña de Calderón gastó en dicho periodo para promover al candidato panista. En ese paquete publicitario debemos incluir los 7577200 pesos que se destinaron para las campañas del sector salud y los 4711000 pesos del programa Oportunidades. Entre el 19 de enero y el 22 de junio, la Secretaría de la Defensa gastó 151 millones de pesos en promocionara las fuerzas armadas en la pantalla televisiva y la radio (fuente Ibope, 2006).



Al efecto, de la lectura de dicho documento, se desprende que es posible medir la cantidad de promocionales y el beneficio directo que se generó al Partido Acción Nacional y su candidato con la campaña de continuismo que se promovió, pues al efecto se cita que existió un beneficio que detectó la empresa IBOPE lo cual significa que dicha información existía y que la responsable pudo haber requerido a la misma Presidencia de la República el gasto realizado.

Lo cual es coincidente con la información disponible en distintas fuentes periodísticas en las cuales se ha evidenciado que "Datos de la Cámara de Diputados revelan que entre enero y abril de 2006, la erogación del gobierno federal en comunicación se incrementó 137% y la partida 3700 para gastos publicitarios pudo haber rebasado los mil 500 millones de pesos en ese año electoral. Según el reporte obtenido a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), tan sólo en producción de spots la Presidencia de la República gastó 800,000 millones de pesos durante ese período."

Al respecto, la serie de manifestaciones vertidas por la responsable en la resolución que se combate, a todas luces es contraria a derecho y violatorio de los principios de legalidad, equidad, objetividad y certeza jurídica al reiterar en diversas ocasiones que "Ahora bien, si se toma en cuenta la temporalidad en que fueron transmitidos los spots en comento, a saber campaña electoral, la posible lectura en cuanto a que tal transmisión podría confundir al ciudadano receptor de la propaganda induciéndolo por alguna oferta política, no se encontraba contemplada en el sistema normativo electoral como al día de hoy ocurre."; en virtud de que expresamente el artículo 49 párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta el año 2008, expresamente contenía la prohibición de que no se podrán realizar aportaciones o donativos a los Partidos Políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Bajo esta premisa, las manifestaciones emitidas por el C. Vicente Fox Quesada, en ese entonces Presidente de la República Mexicana, en los spots materia de queja, contrario a las manifestaciones vertidas por la responsable, Sí son calificadas como abusivas y fuera de los límites establecidos en la legislación federal electoral concretamente a lo establecido en el artículo 49 párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta el año 2008, pues lo cierto es que estuvieron encaminadas a traspasar los cauces previamente establecidos en el marco jurídico aplicable, por lo tanto, constituyeron un elemento de aportación en favor de la candidatura del C. Felipe Calderón Hinojosa, candidato a la Presidencia de la República en los

pasados comicios constitucionales de 2006, toda vez que de manera expresa o implícita, emite mensajes a favor de quien fuera el candidato postulado por el Partido Acción Nacional, situación que significa una aportación en especie a la candidatura antes mencionada, esto en franca violación a las disposición legal antes invocada, toda vez que uno de los principios tutelados que deben regir durante el desarrollo de un proceso electoral, es que los servidores públicos de cualquier nivel y ámbito se mantengan al margen del mismo, evitando la utilización del poder político que ejercen, así como de los recursos que están a su disposición, para favorecer a uno de los partidos o candidatos contendientes, en detrimento de la equidad e imparcialidad que debe haber en dichos comicios.

En este orden de ideas, la demandada de manera por demás violatoria a las reglas generarles que rigen en materia de valoración de las pruebas y a los principios de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deja de considerar que el hecho de que lo manifestado por el C. Vicente Fox Quesada en los spots materia de queja en el procedimiento identificado con el número Q-CFRPAP 10/06, directamente brindó su apoyo hacia el candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la Presidencia de la república, situación que en la especie, como se dijo con anterioridad, se traduce en una aportación en especie a la referida candidatura y como consecuencia, debe ser contabilizada en el informe de gastos de campaña respectivo, independientemente de la aplicación de alguna de las multas que establece el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008.

Con base en lo anterior, contrario al sostenido por la responsable en la resolución que se combate y dado que en los spots materia de queja, el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, emite las expresiones **"MAÑANA MÉXICO SERÁ MEJOR QUE AYER"; "SI SEGUIMOS POR ESTE CAMINO MAÑANA MÉXICO SERÁ MEJOR QUE AYER"; y "MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA"**, es de considerar que se cuenta con elementos suficientes y bastantes para afirmar que dichos mensajes tienen un nexo causa y directo con la plataforma política del entonces Candidato a la Presidencia de la República Mexicana, postulado por el Partido Acción Nacional y con la emisión de los mismos, se obtuvo beneficios directos en la campaña antes citada, situación por la cual, deben ser considerados como gastos de campaña aportados por terceros, luego entonces, al no ser reportados dentro del informe de gastos de campaña respectivo, se debe imponer la sanción correspondiente a dicha falta,

independientemente de las que le pudieran corresponder por la culpa invigilado, toda vez que el Partido Acción Nacional sí tuvo conocimiento de los alcances del comportamiento de su militante y no obstante ello, omitió agotar la medidas que tenía a su alcance para evitar la conculcación de la normativa electoral, lo cual crea ánimo de convicción para afirmar que hubo una actitud pasiva por parte de ese instituto político, ante la comisión de una falta administrativa.

En este sentido, la responsable al emitir el fallo que se ataca mediante la presente vía, deja de aplicar el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al momento en que emitió el DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO, en el que la máxima autoridad en materia electoral, tomando en cuenta su experiencia y las particularidades del asunto, estableció:

5. INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL.

En la etapa de preparación de la elección, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos realizó manifestaciones con cierta incidencia en el proceso electoral para la renovación de ese cargo.

...

La Sala Superior ha sostenido que la realización de declaraciones por las cuales se exponga, directa o indirectamente, el apoyo hacia cierto candidato, o el ataque a otro u otros, por un funcionario público, de cierta jerarquía es reprochable en cualquier estadio del proceso; en todo caso, el momento en que se efectúe la conducta sirve de base para establecer, junto con las demás circunstancias que la rodeen su carácter determinante para el resultado del proceso.

El grado de perturbación en el estado de ánimo de los ciudadanos, debe evaluarse de acuerdo con las circunstancias de cada caso, es decir, conforme con el contenido mismo de la declaración, su extensión, la clase y número de medios de comunicación ante los que se hizo, su difusión, el tiempo y lugar donde ocurrió, etcétera, así como los demás hechos concurrentes coetáneamente, para verificar así su peso en el universo del proceso electoral.

En ese sentido, la Sala Superior realizó un énfasis en algunas de las manifestaciones del titular del ejecutivo, vertidas en varios medios de información, a efecto de que la incidencia de éstas en el proceso quedara definida.

Al efecto, la Sala Superior agrupó dichas declaraciones fundamentalmente, en dos conjuntos:

- a) Comentarios mediante los cuales el presidente defiende y exalta el modelo económico y las acciones de su gobierno, y
- b) Manifestaciones indirectas, generalmente expuestas a base de alusiones, metáforas u otras formas de comunicación asociativa, que inciden de algún modo sobre posiciones políticas, que normalmente atañen a las de los partidos y candidatos contendientes en el proceso electoral del año dos mil seis.

Las expresiones del primer grupo están orientadas a difundir y promover lo que el presidente considera los logros económicos alcanzados durante su gestión, en obra pública, salud, educación y empleo.

Esto es, con tales referencias, el presidente expone sus juicios personales sobre las acciones de su gobierno, con la pretensión evidente de promover, divulgar y defender las políticas implementadas durante su gestión, las cuales, en su concepto, han traído una mejora en el desarrollo social, y logrado la estabilidad financiera del país.

En tanto que al pronunciarse respecto del segundo grupo de expresiones, estableció que éste contiene una mezcla de elementos, que oscilan entre el ejercicio de la libertad de expresión acotada de los funcionarios públicos respecto a los actos y hechos de los procesos electorales, y **la intromisión en dichos procesos, a través de mensajes indirectos o implícitos, que pueden tener efectos, en alguna medida, de carácter proselitista a favor de la opción política contendiente, que resulte más coincidente con los juicios de valor externados por el Presidente de la República, aunque no se identifiquen expresamente en las declaraciones ni se mencionen los nombres del partido político postulante, de los candidatos postulados, ni los colores, emblemas o expresiones que los den a conocer, o bien, se traducen en el rechazo, o por lo menos, animadversión, respecto a otras opciones políticas, en esa forma un tanto encubierta, pero que deja visibles algunos elementos, para que con un grado de cultura cívica, de experiencia en la vida y de seguimiento de la información ordinaria de los acontecimientos que ocurren constantemente en el país, pueda descifrarse o interpretarse el mensaje que se quiere transmitir.**

Entre las frases de este grupo están:

-No se debe cambiar de caballo a la mitad del río.

-**Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer,** "no hay varitas mágicas... eso de los nuevos

modelos económicos son sólo cuentos chinos", "hay que cambiar de jinete mas no de caballo".

-Necesitamos mantener rumbo, necesitamos seguir caminando fuerte, vamos bien, el país va bien y repito, más vale paso que dure y no trote que canse.

-Ahora tenemos un país mejor que ayer, y mañana, **si seguimos por este rumbo,** si seguimos trabajando con disciplina, vamos a tener un país mejor que hoy,

-No se debe hacer caso del canto de las sirenas, ni de populistas y demagogos que van a cambiar todo. No se dejen engañar con espejismos. No se necesitan Mesías ni iluminados.

-Eso de bajar la luz y la gasolina sólo sirve para quitar el hambre por un día, pero lo que se necesita son fuertes inversiones en estos sectores.

Así, el Tribunal concluyó que en estas frases, si bien no aparecen manifestaciones expresas a favor del candidato de su partido, mediante señalamientos directos y precisos, ni el nombre de algún candidato del instituto político contendiente al cual critica, **esto puede inferirse del contexto general de las intervenciones del presidente.**

En efecto, al referirse a la necesidad de cambiar el jinete y no el caballo, una interpretación razonable conduce a que debe votarse por quienes estén dispuestos a mantener las políticas y medidas del gobierno actual, **lo cual se traduce en una opinión de apoyo a favor de la opción política que esté pregonando esos programas.**

Esto es, alguna parte los comentarios se pueden estimar dirigidos a apoyar al candidato de su partido en particular, o producir ese efecto, por identificarlo con la idea de continuidad, **aun cuando no lo hiciera abierta y evidentemente,** e incluso, en el remoto caso de que no se hayan hecho con tal propósito.

Las críticas y descalificaciones hacia otros participantes del proceso electoral constituyen expresiones que pueden incidir en la imagen de éstos, ante quienes capten su sentido, pues los adjetivos de mesiánico o populista se pueden entender dirigidos a los candidatos que orientaron sus programas a modelos diferentes y alejados del impulsado por el gobierno actual.

Por tanto, existen elementos para sustentar con seriedad, que este grupo de declaraciones se incorporó, de alguna manera, dentro de los distintos elementos evaluados por los ciudadanos que los advirtieron, a la hora de definir su intención de voto.

Cabe destacar que la propia Sala Superior consideró que, para conocer o ponderar el grado de influencia, se requiere

determinar, en la medida de lo posible y con el instrumento de racionalidad con que cuenta ese Tribunal, su relación e interacción con los demás elementos y circunstancias del proceso electoral, asimismo se debe tomar en cuenta las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que se hicieron las declaraciones, para conocer al máximo posible el contexto político y social en que surgieron, a fin de quedar en actitud de alcanzar una aproximación del grado de influencia que pudieron ejercer.

De tal manera que ese Órgano Jurisdiccional estimó que las circunstancias en que tuvo lugar la intervención del presidente, en su momento impregnaron a su auditorio, y pudieron contribuir en alguna forma, para determinar su intención de voto.

En este sentido y tocante a los spots en los que aparecía la imagen del Presidente de la República y se destacaban las obras realizadas por el gobierno federal, el aspecto que pudo significar cierto grado de inducción al electorado era la frase de que si se seguía por el mismo camino, mañana, México, sería mejor que ayer, pues una de las lecturas posibles es la idea de continuidad en la opción política en el poder, **lo cual se traduce en la propuesta de votar por el candidato postulado por el partido político al que pertenece el Presidente de la República Vicente Fox.**

Asimismo estimó que dicha situación **debe ponderarse junto con las declaraciones del Presidente en sus actos públicos, donde incluso llegó a utilizar frases muy semejantes a la destacada de esos spots**, considerando que hubo cierta afectación a la libertad del voto.

De tal manera que esa Sala Superior no pasó por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado **un elemento mayor** para considerarlas determinantes para en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas.

De lo transcrito se advierte que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya determinó que las conductas imputadas al entonces titular del Ejecutivo Federal, contenidas en los spots, materia de queja del procedimiento Q-CFRPAP 10/06 sí son contrarias a la norma electoral, en virtud de que en la etapa de preparación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada realizó manifestaciones con cierta incidencia e intromisión en el procedimiento electoral 2005-

2006, pues a través de mensajes indirectos o implícitos, cuyos receptores pudieron identificar como apoyo a una fuerza política que en la especie es el Partido Acción Nacional y su candidato a la Presidencia de la República, dado que de los referidos spots, se derivan mensajes de carácter proselitista, de los cuales, aunque no se identificó expresamente ni se mencionó el nombre del partido político, del candidato postulado, ni el color, emblema o expresión que los dio a conocer, es obvio que se refiere al Partido Acción Nacional, pues dicho servidor público es afiliado reconocido públicamente de dicho Instituto Político.

En esas circunstancias, es pertinente establecer que si la conducta atribuida al entonces Presidente de la República, ya había sido calificada por la autoridad suprema en materia electoral como contraventora de la norma, es dable arribar a la conclusión de que el razonamiento emitido por la responsable en el fallo que se combate, se encuentra completamente alejado de la realidad y en contravención a parámetros establecidos en el DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO, así como a las disposiciones legales contenidas en los artículos 49 numeral 2; 182 y 182A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008

Con base en lo anterior, contrario a lo determinado por la responsable, se debe concluir que sí existía un mandato legal que limitaba la actuación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien a su vez, milita en el Partido Acción Nacional, pues la norma electoral, en ningún momento permitió que llevara a cabo actos de proselitismo a favor de uno de los contendientes, por tal motivo, ante las conductas realizadas por el entonces servidor público, de la norma electoral antes invocada.

Por otro lado, no se debe perder de vista que el día 22 de octubre del 2010, fecha en que se llevó a cabo la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la que se aprobó el Acuerdo identificado con la clave CG366/2010, relativo a la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, PRESENTADA POR LA COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADA COMO Q-CFRPAP 10/06 COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS VS. PAN, los Consejeros Electorales, entablaron ampliamente un debate sobre el asunto en comento, del cual es de resaltar los siguientes comentarios:

Rafael Hernández Estrada, representante del Partido de la Revolución Democrática.- Ya el dictamen de la Sala, para validar la elección presidencial, juzgó que esta frase es proselitista e intervino indebidamente en el proceso electoral del 2006. Y con base en este razonamiento, por cierto, el Consejo General del IFE en el Acuerdo CG-447/2008, había establecido que, efectivamente, observa que las declaraciones del ciudadano Vicente Fox Quesada constituyeron mensajes de apoyo en favor del candidato del Partido Acción Nacional, y que son ilegales.

El proyecto que hoy nos ocupa, de manera indebida ignora estos antecedentes, este antecedente que les estoy manifestando concretamente, y dice, contrario a lo afirmado en el CG-447, en la sentencia SUP-RAP-199/2008, que confirmó este acuerdo y también contrario a lo que dice el dictamen de validez de la elección presidencial al respecto, dice que esos spots no violan ninguna norma, que son solamente propaganda gubernamental.

Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.- La *litis*, aquí hay cuatro spots que se titulan Pobreza, Sistema de Pensiones, Seguro Popular y Vivienda.

El proyecto, para mi sorpresa, establece que en materia de los spots es infundado y es infundado no porque no se ajuste la conducta al tipo, que es determinar, efectivamente, no se consideraron aportaciones o donación en especie.

No, en ningún momento analizan lo que dice el Artículo, sino simplemente hacen una valoración y dicen: "el contenido de los spots cumple con su objetivo o el objetivo que debe tener toda propaganda gubernamental".

¿Cómo? Y el dictamen del Tribunal donde se calificó la elección presidencial dice lo contrario. La acción de inconstitucionalidad dice exactamente lo contrario, que no cumplieron con su objetivo, porque afectaron en algún modo la elección presidencial del 2006.

Sí afectaron, y eso sí es cosa juzgada, no pueden cumplir con su objetivo como lo establece el dictamen que se nos pone a nuestra consideración.

Dicen, hablando del esquema de la temporalidad, que esa conducta no estaba regulada.

¿Si no estaba regulada cómo se aceptó entonces la acción de inconstitucionalidad?

¿Cómo entonces en el dictamen se calificó que sí existió afectación?

Es cierto que se dijo que no era determinante, pero existió afectación. Y basta que haya existido afectación para que se configure que existió una donación o aportación en especie,

y esa aportación y esa donación en especie tiene que ser considerada en la fiscalización y se tiene que sumar al rebase de topes de gasto campaña, en su caso.

¿Por qué? Porque sí estaba regulada y porque el servidor público, cualquiera, tiene la obligación permanente de respetar y de guardar la imparcialidad; por eso es servidor público. Que no fue determinante en los resultados, no obstante el Tribunal reconoce que sí influyó.

Y, por último, se argumenta que no existe un nexo objetivo que se traduzca en una aportación económica.

¿Pero por qué es relevante este tema? Porque yo sí creo que si el IFE realmente está comprometido para lograr la equidad de la contienda, el IFE tiene que reconocer que si un servidor público, como es el caso que sucedió en las elecciones del 2010, ordena difundir propaganda gubernamental que se vea en un estado que tenga elección local, eso genera un beneficio en favor o en contra de alguien, y ese beneficio implica inequidad en la contienda y tiene que ser sancionado, en materia de fiscalización.

Ese es el precedente que estamos perdonando el día de hoy. Ese es precisamente el banderazo que vamos a realizar el día de hoy, para que en las próximas elecciones locales del 2011 se difunda propaganda gubernamental y, como ya sabemos, no va a haber sanción a los servidores públicos, porque la ley no lo tipifica, y los efectos de esa difusión tampoco van a ser sancionables, en materia de fiscalización.

No existe un nexo objetivo que se traduzca en una aportación económica. Eso son las consideraciones que pone en la mesa el secretario ejecutivo.

¿Pero qué dice la ley? La ley no busca, ni requiere que exista un nexo objetivo que se traduzca en una aportación económica, porque la ley habla de que basta que exista una aportación o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, para que exista efectivamente una donación.

En suma, ¿existió una afectación? Sí. Es cosa juzgada. Si existió la afectación, no hay elementos para considerar que estos spots no son o pueden ser considerados una donación en especie.

Con base en lo anterior, es procedente arribar a la conclusión de que la responsable al emitir el identificado con la clave CG366/2010, medio por el cual se aprobó la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, PRESENTADA POR LA COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADA COMO Q-

CFRPAP 10/06 COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS VS. PAN, de fecha 22 de octubre del 2010, viola las disposiciones contenidas en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 párrafo 1 inciso a); 49 numeral 2; 182; 182a y 190 párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008, pues quedó debidamente demostrado que el actuar del C. Vicente Fox Quesada, quebrantó las disposiciones legales antes invocadas y como consecuencia de ello, implica que el Partido Acción Nacional debe ser conjuntamente responsable, por lo que a ambos se le debe imponer alguna de las sanciones establecidas en el artículo y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008, en virtud de que dicha persona física es militante del referido Instituto Político, aunado a que ha ocupado cargos de elección popular postulados por el mismo, como lo es el que detentaba como Presidente de la República Mexicana.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el siguiente criterio jurisprudencial.

GASTOS DE CAMPAÑA. DEBEN INCLUIR LOS DESPLEGADOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. —
(Se Transcribe)

En mérito de lo anterior, es dable que esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, declare la revocación de la resolución que se impugna y ordene al Consejo General del Instituto Federal Electoral que en el ámbito de sus facultades y atribuciones determine el monto equivalente al costo de la transmisión de los spots materia de queja, el cual deberá ser sumado al informe de gastos de campaña del C. Felipe Calderón Hinojosa, candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República Mexicana en el proceso electoral federal 2005 y 2006, así como para que se pronuncie de manera puntal sobre la individualización de las penas que le corresponden a cada uno de los infractores de la norma electoral.

QUINTO. Legislación aplicable. Previo al análisis del recurso sometido al conocimiento y decisión de esta Sala Superior, cabe formular la precisión respecto del Código electoral aplicable para resolver las controversias planteadas, toda vez que la normativa electoral federal vigente en la fecha de inicio del procedimiento administrativo sancionador, fue abrogada con antelación al dictado de la resolución

sancionadora ahora controvertida y, evidentemente, con anterioridad a la fecha en que se emite esta ejecutoria.

En efecto, el catorce de enero del dos mil ocho, fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales actualmente en vigor, cuyo artículo cuarto transitorio textualmente prevé:

“CUARTO.- Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio”.

Ahora bien, como el procedimiento administrativo sancionador que dio origen a la resolución controvertida, en los recursos de apelación al rubro indicados, se denunció el quince de febrero de dos mil seis e inició por acuerdo de once de julio del mismo año, emitido por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, citando como fundamento, entre otros, los artículos 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa, es claro que, atendiendo lo dispuesto en el citado artículo cuarto transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales actualmente en vigor, lo procedente es resolver los recursos bajo estudio, conforme a lo dispuesto en el abrogado Código electoral de mil novecientos noventa, con sus correspondientes reformas y adiciones.

Ahora bien, como se recordará, la coalición “Por el Bien de Todos” denunció la trasmisión de los spots, bajo el argumento de que en realidad se trataba de una campaña publicitaria electoral por parte del ejecutivo federal favorable al Partido Acción Nacional y su candidato a la presidencia de la República, que debía tenerse como una aportación en especie y por ende estimarse contraventora de lo dispuesto en el artículo 49, numeral 2, inciso a), en relación con el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

Cabe señalar que en la época en que se presentó la denuncia, esto es, el quince de febrero de dos mil seis, no existía una norma expresa que prohibiera la difusión de propaganda gubernamental, ni limitaba su contenido y que fue en este contexto en el que se difundieron en lo que importa los spots publicitarios materia de la denuncia, además la regulación de propaganda gubernamental en materia electoral era muy limitada antes de las reformas, por lo que para el caso concreto únicamente resultaba aplicable lo siguiente:

El artículo 4 del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía en su párrafo 3 que quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Por su parte, el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código precisaba que los partidos políticos nacionales

deberán conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, para el desempeño de sus funciones, las autoridades electorales contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

Como se puede advertir, la normatividad federal aplicable, era muy limitada y taxativa, por lo que no existía prohibición expresa respecto de la difusión de propaganda gubernamental, mientras no se diera dentro de los 40 días naturales previos a la jornada.

Ahora bien, ha sido criterio de esta Sala Superior, que al derecho administrativo sancionador electoral le resultan aplicables los principios reconocidos del ius puniendi aplicables en el Derecho Penal.

Lo anterior encuentra sustento en la Tesis Relevante S3EL 045/2002, cuyo rubro y texto, son del tenor siguiente:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.—Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el

Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su

regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima."

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito o infracción que se trata. De esta manera, la norma constitucional exige que la descripción de las conductas sancionables permita a los ciudadanos predecir, con suficiente grado de certeza, las consecuencias de sus actos.

Esta disposición establece el principio de tipicidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta e certa*) que constituye una proyección específica del principio de legalidad, reserva de ley o exigencia de ley habilitante. Dicho principio implica: a) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta debe estar prevista en una ley; b) La ley en que se disponga el supuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia; c) las normas jurídicas en que se prevea una falta electoral y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta (*odiosa sunt restringenda*) ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y

el hecho y, d) las penas deben estar determinadas, en cuanto a su tipo y cuantía.

Por tanto, el principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa ex ante el supuesto de hecho que conlleva la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, salvo cuando las disposiciones sancionadoras favorezcan al presunto infractor.

Asimismo, en la legislación mexicana este principio ha sido recogido, principalmente, en ordenamientos de naturaleza penal, materia cuyos postulados han servido de base para la conformación del derecho administrativo sancionador electoral. En esos ordenamientos se ha establecido la prohibición de que el juzgador imponga pena o medida de seguridad que no sea debida a la realización de una acción u omisión expresamente prevista como delito en una ley vigente al momento de su realización.

Por su parte, esta Sala Superior ha establecido que tratándose de procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, en principio, deben aplicarse las disposiciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción, a menos que la norma promulgada con posterioridad a la comisión de los hechos materia del ilícito, sea más benéfica para el presunto infractor, como ocurre con la destipificación de la conducta o la imposición de una sanción menos gravosa.

Es evidente que el marco normativo anteriormente precisado, no contiene disposición alguna que impidiera la

difusión de propaganda gubernamental por parte de la presidencia de la república o limitara su contenido en la época en que se difundieron esos spots, y que por ende su trasmisión, deba considerarse como una conducta contraria a Derecho, y por tanto violatoria de la normatividad electoral que conlleve la imposición de una sanción.

Así, al momento en que se verificaron las eventuales irregularidades denunciadas, no existía disposición legal alguna que prohibiera tales conductas y que por virtud de ellas, se estableciera una sanción.

En ese sentido, considerando que el procedimiento administrativo sancionador electoral se rige por los principios del ius puniendi desarrollados por el Derecho Penal, es inconcuso concluir que, en el caso, la autoridad responsable estuvo en lo correcto cuando valoró la conducta denunciada exclusivamente bajo la óptica de la legislación electoral en aquel entonces vigente.

Ahora bien, cabe precisar que en aquel entonces no existía en la constitución un símil del contenido actual de los artículos 41, Apartado C, párrafo segundo y 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a continuación se verá.

Se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que toca a la difusión de propaganda, así el Apartado C, párrafo segundo, del numeral citado, ahora señala que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la

conclusión de la respectiva campaña comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, siendo las únicas excepciones a lo anterior, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

Los motivos de dicha reforma se desprenden con meridiana claridad del Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral 37; el cual adopta los objetivos de los autores de la iniciativa, al tenor de los siguiente²:

"[...]

Coincidimos también con los objetivos rectores que los autores de la iniciativa señalan de manera explícita:

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del

² 37 Gaceta del Senado. No. 111. Año 2007. Martes 11 de Septiembre. 2º Año de Ejercicio. Primer Periodo entran Ordinario (versión en internet).

problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política."

Como claramente se puede advertir, el objetivo de la suspensión constitucional implementada, fue impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, lo cual obedeció a la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observaran en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, así como a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.

Además, al no hacer algún distingo la suspensión de mérito, es viable sostener que la restricción trasciende hacia toda la propaganda gubernamental que provenga de cualquiera de los poderes federales, estatales, municipales y órganos del Distrito Federal.

Es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció, como regla, la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, con las excepciones que el propio precepto establece.

Por tanto, si alguno de los poderes o cualquier ente público, no acata tal disposición, ello constituye una violación directa a la Constitución, en específico, a lo estatuido en el párrafo segundo, del Apartado C, de la Base III, de su artículo 41.

Así mismo, también con motivo del abuso que se dio en la difusión de spots de gobierno, como los que se analizan en las campañas electorales del dos mil seis, también se reformó el artículo 134 de la Constitución Federal en los términos siguientes:

"Artículo 134.-...

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

Con lo cual se previó la obligación de los servidores públicos de aplicar, en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

Asimismo, se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan las entidades públicas, lo primero al señalar que dicha propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresa al indicar que en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

Con la adición al artículo constitucional en comento, el legislador constituyente estableció, entre otras cuestiones, como norma de rango constitucional la imparcialidad respecto de la aplicación de los recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Con esta reforma se buscó que los servidores públicos se abstuvieran de utilizar la propaganda institucional como un medio para promocionar la persona e imagen de cualquier servidor público y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Con motivo de la adición de los referidos párrafos, en esta disposición constitucional se incorporaron en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

Acorde con estas bases, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

En la última de dichas materias, además, resulta imprescindible tener en cuenta que los principios de imparcialidad y equidad son los valores que se tutelan en el artículo 134 en comento, los cuales a su vez rigen a los comicios, acorde con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Bases II y V, de la Constitución Federal.

Así, debe tenerse presente que de los artículos aludidos, se obtiene, según se indicó, que la finalidad de la reforma constitucional, en cuanto al tema que interesa, tuvo entre otros propósitos los siguientes:

1. Regular la propaganda gubernamental u oficial de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

2. Vincular a los poderes públicos, las autoridades y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, a observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, respecto a la competencia electoral y con ello garantizar, igualmente, la equidad en la contienda electoral.

3. Prohibir la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La reforma trató de poner fin a dos prácticas indebidas: la intervención de las autoridades y entes del gobierno para favorecer o afectar a determinada fuerza o actores políticos, así como la relativa a que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio de difusión para promocionar su persona o favorecer a determinado partido, aspirante, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.

Así las cosas, es evidente que aunque en la actualidad la propaganda de gobierno que conlleve de manera explícita o implícita la promoción a favor o en contra de alguno de los sujetos involucrados en un proceso electoral que puedan racionalmente traducirse en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales, puede ser sancionada expresamente, en el caso,

no cobra aplicación porque la conducta denunciada ocurrió en el año de dos mil seis, esto es, con anterioridad a las reformas vigentes a partir del catorce de enero de dos mil ocho.

SEXTO. Estudio de fondo. El estudio de los agravios permite arribar a las siguientes consideraciones.

Ante todo cabe señalar, que el hoy apelante no controvierte la parte de la resolución en la que la responsable, estimó improcedente pronunciarse sobre las manifestaciones vertidas por el entonces Presidente de la República Vicente Fox Quesada el catorce de noviembre, el veintitrés de noviembre y el dieciocho de diciembre, todos del dos mil cinco, durante diversas entrevistas y durante la celebración del “Día Internacional del Migrante”, mencionadas por la otrora Coalición Por el Bien de Todos en los numerales X, XI y XVI del capítulo de Hechos de su escrito de queja, por considerar que esas cuestiones habían sido materia de la resolución de la queja JGE/QPRD/CG/038/2005, sancionada mediante la Resolución CG447/2008 de veintinueve de septiembre de dos mil ocho, que fuera confirmada por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el siete de noviembre de ese año; dos mil ocho, mediante sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-199/2008; y porque en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, dichos actos no constituían infracción a alguno de los supuestos normativos previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el

catorce de enero de dos mil ocho, en la medida de que las entrevistas en comento no implicaban el ejercicio de recursos que pudieran traducirse en un beneficio económico a favor del Partido Acción Nacional, lo que resultaba a juicio del Consejo General, como un presupuesto necesario para la configuración de una aportación en especie de un ente impedido para ello, por lo que las manifestaciones realizadas por el titular del Ejecutivo Federal no podían considerarse como un ingreso a favor del partido incoado y por ende, susceptible de ser fiscalizado.

Así las cosas, como ese aspecto ha quedado firme ante la falta de impugnación, la materia de este recurso de apelación, se limitara al análisis del supuesto financiamiento derivado de la difusión de los cuatro spots que fueron materia de la queja denominados "Pobreza", "Sistema de Pensiones", "Seguro Popular" y "Vivienda" por cuanto contenían la frase **"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer"**.

En varias partes de sus agravios, el apelante afirma que la responsable omitió valorar o hizo de lado el análisis del Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, no obstante ello, en otros puntos de su escrito de apelación, se duele de una indebida, inexacta o incompleta apreciación del dictamen de mérito, agravios que son contradictorios entre sí, pues la omisión o falta de valoración la constituye la ausencia total de análisis, mientras que la indebida o parcial valoración implica

un pronunciamiento sobre el tema pero que por deficiente o contrario a la interpretación legal se estima incorrecto.

En mérito de lo anterior es evidente que los asertos en los que se alega omisión y ausencia de análisis son infundados porque sí el mismo señala que se trata de una indebida apreciación entonces no puede existir la omisión alegada.

Aclarado lo anterior, se abordaran preponderantemente los agravios en los que se alega que algunas de las consideraciones de la resolución que reseña, implican una indebida valoración del Dictamen de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que, asevera que en dicho dictamen la anterior integración de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó:

A) Que los spots materia de la queja sí influyeron en el electorado.

B) Que la realización de declaraciones por las cuales se exponga, directa o indirectamente, el apoyo hacia cierto candidato, o el ataque a otro u otros, por un funcionario público, de cierta jerarquía era reprochable en cualquier estadio del proceso.

C) Que las declaraciones del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, si bien no constituían manifestaciones expresas a favor del candidato de su partido, mediante señalamientos directos y precisos, ni el nombre de algún candidato del instituto político

contendiente al cual criticaba, ello podía inferir del contexto general de esas intervenciones.

D) Que se emitieron con el fin de provocar una simpatía hacia el partido y candidato afín con el origen del entonces presidente de la república.

E) Que dichas manifestaciones se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que de no haberse debilitado, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final, y que, por ende, favorecían al Partido Acción Nacional de modo que debieron ser consideradas como una aportación a la campaña de ese Instituto por parte del Ejecutivo Federal y contabilizado en sus gastos de campaña, con independencia de si dichos promocionales fueron determinantes o no en el resultado de la elección.

F) Que las manifestaciones del entonces titular del Ejecutivo Federal, contenidas en los spots, materia de queja del procedimiento Q-CFRPAP 10/06, eran contrarias a las disposiciones legales contenidas en los artículos 49 numeral 2; 182 y 182A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008, en virtud de que implicaron cierta incidencia e intromisión en el procedimiento electoral 2005-2006, a través de mensajes de naturaleza proselitista indirectos o implícitos en los que era dable identificar el apoyo al Partido Acción Nacional y su candidato a la Presidencia de la República.

Concluye su argumento, señalando que si la conducta atribuida al entonces Presidente de la República, ya había sido calificada por la autoridad suprema en materia electoral como contraventora de la norma entonces lo considerado por la responsable en el fallo que se combate, se encuentra completamente alejado de la realidad y en contravención a parámetros establecidos en el DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO.

Los agravios de mérito devienen inoperantes.

Lo anterior es así, en la medida de que tales argumentos constituyen una reiteración de ciertos aspectos que en su momento fueron considerados dentro del dictamen de mérito, sin embargo, no contienen argumentos tendientes a destruir o desvirtuar las consideraciones en las que se sustentó la responsable para restar preponderancia al mismo, en el contexto de resolución de la queja que resolvía sí los cuatro spots denominados "Pobreza", "Sistema de Pensiones", "Seguro Popular" y "Vivienda" emitidos por la Presidencia de la República que contenían la frase **"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer"**, debían o no considerarse como una aportación indebida a la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República Felipe Calderón Hinojosa y a la coalición que lo postuló preponderantemente al Partido Acción Nacional, y por ende sí debían considerarse como gastos de campaña.

Ciertamente, como se recordará el Consejo General del Instituto Federal Electoral al resolver en el sentido que lo hizo entre otras cosas señaló, que no le pasaba inadvertido que el cinco de septiembre de dos mil seis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió el Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo y que en el mismo, se abordó el tema de varios spots entre ellos los cuatro que fueron materia de la queja denominados "Pobreza", "Sistema de Pensiones", "Seguro Popular" y "Vivienda" refiriendo que en los mismos el aspecto que pudo significar cierto grado de inducción al electorado fue la frase **"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer"**, porque una de sus lecturas posibles era la idea de continuidad en la opción política en el poder; sin embargo a continuación, externó tres razones para no considerar a favor de las pretensiones del denunciante lo resuelto en el dictamen, que en esencia son las siguientes:

1). La primera consistente en que la interpretación de continuidad que contenía el dictamen **no era la única lectura posible dentro de una amplia gama de posibilidades**, ya que no existía certeza sobre las consecuencias objetivas del hecho en sí; que se trataba de una consecuencia incierta y por ende subjetiva, en la medida de que, no se podía determinar de forma cierta que la ciudadanía fuera influenciada por la frase de referencia como una invitación al voto para el Partido Acción Nacional.

Precisó, que el hecho de que en aquel entonces el Presidente de la República contara con simpatía ideológica, no necesariamente se traducía en un elemento objetivo que permitiera acreditar un beneficio electoral y más aún económico en la campaña del entonces candidato del Partido Acción Nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Abundó en el tema, destacando que la inclusión de la frase “Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer”, en los cuatro spots cuestionados, podía llegar a tener algunas implicaciones generadas en un ejercicio intelectual que, aunque sencillo o menor, podían conducir a ideas controversiales, en la medida de que advirtió que de esa frase podían llegar a inferirse, por su orden de complejidad, entre otras, las construcciones gramaticales siguientes:

*La que traía aparejada la idea de continuidad de la opción política en el poder, a la cual pertenece Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, es decir, el Partido Acción Nacional (aludida por la Sala Superior).

*La idea de continuidad, no de la opción política, sino de los programas de gobierno en sí, respecto de los cuales el ciudadano receptor del mensaje pudiera sentirse beneficiado.

*Continuidad en el hacer como nación, es decir, en sentido aspiracionista encaminada a que “México sea Mejor”.

*Mejora en la calidad de vida del mexicano, no a corto sino largo plazo, es decir, más allá de un programa sexenal inmediato.

*Que hasta el final del sexenio, el gobierno que promociona seguirá invirtiendo en dichos programas.

*La idea negativa de quienes no se sienten beneficiados con dichos programas, para quienes la continuidad no es una opción válida.

*Simplemente difundir los posibles beneficios de la aplicación de los programas sociales por el gobierno en turno.

Con base en lo anterior el máximo órgano administrativo electoral, **dejó en claro**, que no se inclinaba por el reconocimiento de alguna inferencia en particular ni pretendería definir cuál de ellas era la más razonable, pues que el punto o idea medular era que dicha frase podía dar lugar a las más diversas apreciaciones, pero que ello ya se encontraba en el ámbito de los sujetos que recibieron el mensaje como intérpretes, y esa actividad debía dejárseles a ellos, sin imponérseles una intelección en particular, para garantizar, a su vez, su derecho a la información, al efecto agregó que con ello pretendía evitar la imposición de información o que una sola institución juzgara por todos los ciudadanos lo que se estimaba o no correcto, porque la democracia protegía también la pluralidad de interpretaciones, pues en eso radicaban las libertades públicas y en especial las de expresión e información.

2). La segunda razón esencial para no considerar que la difusión de spots constituía propaganda para el partido denunciado o su candidato y por ende no tomar el gasto relativo como una aportación en especie, con base en el dictamen de validez de la elección presidencial de dos mil seis, consistió en lo considerado en el sentido de que de acuerdo con el contexto de los spots, se podía colegir que la intención de los promocionales en cuestión era la de acentuar los logros obtenidos por la administración en ese entonces encargada al Presidente Vicente Fox, respecto a los temas de relevancia social, y no así a la invitación de votar en la jornada electoral por el candidato postulado por el Partido Acción Nacional.

3) En tercer lugar la responsable señaló que del dictamen se desprendía que la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, había llegado a la conclusión de que el conjunto de ellos, no produjo una afectación determinante a los principios fundamentales del proceso electoral (entre ellos el de equidad) como para declarar nula la elección del Presidente de la República, sino sólo irregularidades, algunas de ellas de cierta importancia, cuyos efectos perniciosos fueron mermados.

Con base en tal aspecto del dictamen, determinó que la difusión de los spots resultaba insuficiente para considerar, a plenitud, que tuvieron una influencia decisiva en las campañas políticas o en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos en determinado sentido, en virtud de que medir el

impacto real en el electorado resultaba casi imposible, que por ende, no existía una relación directa de causa-efecto entre la difusión de los promocionales en cuestión y el beneficio obtenido con la transmisión de los mismos, ya sea en lo referente a una posible aportación económica.

Así fue que concluyó que, con independencia de lo aludido en el dictamen, los spots de mérito no constituían en forma alguna propaganda electoral en favor del partido denunciado ni que le hubieren beneficiado, y por tanto, que haya recibido una aportación en especie prohibida por la legislación federal electoral; habida cuenta que, resultaba imposible acreditar un vínculo directo y expreso entre el Partido Acción Nacional o el candidato que postuló para el cargo a la Presidencia de la República y los spots denunciados, siendo que, para que se configurara una aportación en especie era fundamental que existiera un beneficio o vínculo claro y directo con el partido incoado o candidato, o por lo menos, que existieran indicios que permitieran presumir que existió una acción concertada a efecto de que el candidato o partido político recibiera un beneficio y que en la queja no se ofreció prueba alguna que lo demostrara, por lo que lo ahí considerado no era apto para establecer una responsabilidad en contra del Partido Acción Nacional, ni para vincular a éste con la emisión de los spots denunciados como para considerarlos aportaciones en especie a favor del instituto político y por lo tanto para incluirlos como gastos de campaña del mismo.

Ahora bien, en el contexto general del escrito de apelación nada se dice del por qué la interpretación de continuidad que la Sala Superior dio en el dictamen a la frase **“Sí seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer”**, en oposición a lo considerado por el Consejo General, sí debe considerarse como la única lectura posible para resolver el asunto, y el por qué, en todo caso, deben estimarse incorrectas el resto de las interpretaciones que se esgrimieron en la resolución, tales como, el que esa frase también podía implicar la idea de continuidad, no de la opción política, sino de los programas de gobierno en sí, respecto de los cuales el ciudadano receptor del mensaje pudiera sentirse beneficiado; o la de continuidad en el hacer como nación; o la relativa a que implicaba una mejora en la calidad de vida del mexicano, no a corto sino largo plazo, más allá de un programa sexenal inmediato; o aquella que implica que esa frase también podía provocar una reacción negativa en contra de la continuidad, por quienes no se sintieran beneficiados con dichos programas, etcétera.

El apelante tampoco formula algún argumento mediante el cual evidencie, como sí es posible que exista certeza sobre las consecuencias objetivas del hecho de que los spots contuvieran la frase **“Sí seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer”**, y como era en todo caso, erróneo considerar que no trataba de una consecuencia incierta y por ende subjetiva.

Tampoco señala como es que, contrario a lo razonado por la máxima autoridad administrativa electoral, en el caso,

sí se podía determinar de forma cierta como la ciudadanía fue influenciada por la frase de referencia como una invitación al voto para el Partido Acción Nacional, ni precisa cuales son las pruebas que lo pueden justificar.

Nada dice para desvirtuar lo considerado en el sentido de que el hecho de que el entonces Presidente de la República contara con simpatía ideológica, no necesariamente se traducía en un elemento objetivo que permitiera acreditar un beneficio electoral y más aún económico en la campaña del entonces candidato del Partido Acción Nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y que en todo caso todos los partidos políticos contendientes pudieron beneficiarse de esos spots, por cuanto se trataba de propuestas de carácter social que todos los contendientes contemplaban en sus plataformas electorales.

Tampoco combate lo razonado por la responsable en el sentido de que no se inclinaría por el reconocimiento de alguna inferencia en particular, ni pretendería definir cuál de ellas era la más razonable, porque para dicha autoridad, el punto o idea medular era que dicha frase podía dar lugar a las más diversas intelecciones, pero que ello ya se encontraba en el ámbito de los sujetos que recibieron el mensaje como intérpretes, y esa actividad debía dejárseles a ellos, sin imponérseles una intelección en particular, para garantizar, a su vez, su derecho a la información.

El apelante nada expone, en torno al por qué, el que se tomara la consideración del dictamen desde la interpretación

de continuidad de gobierno, no implica en sí mismo una imposición de información, ni el por qué en todo caso, resulta válido que una institución juzgara por todos los ciudadanos lo que debía interpretarse exclusivamente por la colectividad y sí ello era o no correcto, ni señala el por qué de ser así, ello no afectaba el principio democrático de tutela y tolerancia de la pluralidad de interpretaciones en el ámbito de las libertades públicas de expresión e información.

Tampoco se combate eficazmente la segunda razón esencial por la que la responsable estimó improcedente establecer una sanción con base en lo considerado en el dictamen del cinco de septiembre de dos mil seis, que como se recordará esencialmente consistió en que, desde su apreciación el sentido que de acuerdo con el contexto de los spots, se podía colegir que la intención de los promocionales en cuestión, era exclusivamente la de acentuar los logros obtenidos por la administración de Vicente Fox, respecto a los temas de relevancia social, y no así a la invitación de votar en la jornada electoral por el candidato postulado por el Partido Acción Nacional.

Al respecto, cabe recordar que la responsable, luego de que estableció que en el presente asunto no se involucrarían las manifestaciones que el Presidente Fox había hecho en diversas entrevistas, porque las mismas ya habían sido materia de resolución confirmada, inclusive por esta Sala Superior, según se aclaró al inicio del presente considerando, el Consejo General precisó que el asunto se limitaría a determinar si era verdad o no que fuera de los cauces legales

y de los principios del Estado democrático, el Partido Acción Nacional recibió una aportación en especie del Poder Ejecutivo de la Federación, consistente en la utilización de tiempos oficiales para la difusión por radio y televisión de propaganda electoral a favor de su otrora candidato a la Presidencia de la República, durante el proceso electoral de dos mil seis, constituida por cuatro distintos spots denominados "Pobreza", "Sistema de Pensiones", "Seguro Popular" y "Vivienda", pertenecientes a la campaña publicitaria o gubernamental de la Presidencia de la República denominada "Logros y Acciones de Gobierno 2006".

Partiendo del contenido de esos spots, que detallo primero de manera particularizada y luego resumió en lo siguiente:

En primer lugar, aparece la imagen del entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, junto a la Bandera de los Estados Unidos Mexicanos, inicialmente diciendo "Mañana México será mejor que ayer" y después aludiendo a programas sociales del gobierno federal.

En segundo lugar, aparece la imagen de una ciudadana (una distinta en cada spot), exponiendo la forma en que ha sido beneficiada con dichos programas gubernamentales.

En tercer lugar, aparece de nueva cuenta la imagen del entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, junto a la Bandera de los Estados Unidos Mexicanos,

diciendo "Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer".

Por último aparece un parte de un águila devorando a una serpiente y en la parte baja la bandera tricolor que caracteriza al logotipo del Gobierno Federal junto al Escudo Nacional y la frase escrita de "México Gobierno de la República", así como una voz en off diciendo lo mismo.

La responsable dejó en claro que los mismos reunían las características de propaganda gubernamental porque la transmisión y difusión de los spots se realizó con base en los tiempos del estado en radio y televisión, por lo que es válido concluir que la orden de realización y difusión derivó de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Asimismo porque la propaganda gubernamental se relacionaba con las acciones o funciones ejercidas por el ente emisor y eran de carácter informativo, vinculado directamente con los resultados de los programas sociales desplegados por la Administración Pública Federal en materia de salud, vivienda, pobreza y pensiones, programas todos que fueron implementados y ejecutados con base en las atribuciones y obligaciones de las autoridades competentes establecidas en el sistema jurídico mexicano y en razón de que el objetivo de la misma había sido de manera preponderante, el mantener informada a la sociedad respecto de sus actuaciones y resultados, habida cuenta que, dicha propaganda se relacionaba directamente con los programas de carácter social de gobierno.

Con base en ese análisis arribó a la conclusión de que dichos spots reunían los elementos propios de la propaganda gubernamental, por lo que su contenido y los efectos de su transmisión debían, en todo caso, analizarse desde ese punto de vista y no de forma aislada o inconexa con un contexto político electoral determinado, como lo pretendía el partido denunciante; por lo que debía estimarse que el titular del ejecutivo federal difundió los spots de referencia para cumplir con su facultad e incluso obligación de informar a los individuos que conforman el Estado, en un contexto de gobierno en una época en la que la ley no prohibía la difusión de ese tipo de spots.

Así fue que concluyó que esa propaganda no podía considerarse como una aportación al Partido Acción Nacional y su candidato ni como parte de los gastos de campaña del mismo como lo pretendía el denunciante.

Como se decía, los agravios del apelante devienen inoperantes, porque se concreta a hacer afirmaciones generales y subjetivas tendientes a mantener la postura que sostuvo al presentar su denuncia, en el sentido de que los spots materia de la queja sí influyeron en el electorado porque:

- 1) Se trataba de declaraciones del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, que si bien no constituían manifestaciones expresas a favor del candidato de su partido, mediante señalamientos directos y precisos, ni el nombre de algún candidato

del instituto político contendiente al cual criticaba, ello podía inferirse del contexto general de esas intervenciones.

2) Que la intervención de un funcionario público como el presidente era reprochable en cualquier momento del proceso, que las expresiones se emitieron con el fin de provocar una simpatía hacia el partido y candidato afín con el origen del entonces presidente de la república.

3) Que dichas manifestaciones se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios; que favorecieron al Partido Acción Nacional de modo que debieron ser consideradas como una aportación a la campaña de ese Instituto por parte del Ejecutivo Federal y contabilizado en sus gastos de campaña.

Sin embargo, tales argumentos, por sí mismos no destruyen las consideraciones esenciales que tuvo el Consejo General para estimar que en realidad se trataba de mera propaganda gubernamental, no susceptible de considerarse como una aportación a la campaña del partido denunciado.

En razón de que el apelante no señala el por qué, contrario a lo estimado por la responsable, del contenido de esos spots, no es factible establecer que sus características sean o correspondan exclusivamente a las de la propaganda gubernamental, o como no era verdad que su transmisión y difusión se realizó con base en los tiempos del estado en

radio y televisión ni derivaba de manera exclusiva de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Tampoco, precisa cómo es que esa propaganda no se relaciona exclusivamente con las acciones o funciones ejercidas por el ente emisor y eran de carácter informativo, vinculado directamente con los resultados de los programas sociales desplegados por la Administración Pública Federal en materia de salud, vivienda, pobreza y pensiones; ni el por qué ese punto de vista no es el correcto, o la razón por la cual debe estimarse que el análisis adecuado de los spots de mérito debe partir de una apreciación aislada o inconexa con un contexto político electoral determinado, en los términos planteados por el denunciante.

Tampoco se combate la tercera consideración que el Consejo General dio para estimar que no era factible considerar esos spots como aportaciones indebidas al partido político denunciado, que descansó en el hecho de que como en el propio dictamen de Validez de la elección de cinco de septiembre de dos mil seis; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, había señalado que la frase "...**Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer**" no produjo una afectación determinante a los principios fundamentales del proceso electoral (entre ellos el de equidad) como para declarar nula la elección del Presidente de la República, sino sólo irregularidades cuyos efectos perniciosos fueron mermados, entonces resultaba que la difusión de dichos spots era insuficiente para considerar, a plenitud, que tuvieron una

influencia decisiva en las campañas políticas o en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos en determinado sentido, al no existir una relación directa de causa-efecto entre la difusión de los promocionales en cuestión y el beneficio obtenido con la transmisión de los mismos, ya sea en lo referente a una posible aportación económica o bien, en razón de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la transmisión de los promocionales en comento no fue determinante para anular la respectiva elección.

Así las cosas, los agravios que esgrime el actor en torno a su postura inicial de que influyeron en el electorado, y mediante los cuales introduce otras expresiones distintas a las que eran materia de los spots analizados, derivados de lo que en su momento dictaminara la anterior integración de esta Sala Superior, en esencia devienen inoperantes porque como ya se evidenció no combaten eficazmente ninguna de las tres razones que dio la responsable para resolver en el sentido que lo hizo, mismas que al quedar incólumes deben prevalecer para seguir rigiendo en el sentido de la resolución impugnada.

En este orden de ideas, al persistir las razones que estableció la responsable para considerar que en el caso de los cuatro spots denominados "Pobreza", "Sistema de Pensiones", "Seguro Popular" y "Vivienda" emitidos por la Presidencia de la República que contenían la frase **"Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer"**, no era dable considerarlos como una aportación

indebida de campaña ni por ende, incluir su costo en los gastos de campaña del Partido Acción Nacional, ello hace que devengan inoperantes los agravios en los que el apelante alega que la autoridad responsable contaba con los elementos para determinar el número de promocionales que fueron transmitidos y que deberían ser considerados como aportaciones a la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional, como se desprende de una investigación realizada por Jenaro Villamil y Julio Scherer Ibarra en su libro La Guerra Sucia de 2006 y Los medios y los jueces de Editorial Grigalvo, 2007, cuyo contenido transcribe para de ahí concluir su aserto de que es posible medir la cantidad de promocionales y el beneficio directo que se generó al Partido Acción Nacional y su candidato con la campaña de continuismo que se promovió, se cita que existió un beneficio que detectó la empresa IBOPE lo cual significa que dicha información existía y que la responsable pudo haber requerido a la misma Presidencia de la República el gasto realizado, lo cual era coincidente con la información disponible en distintas fuentes periodísticas.

Así como aquellos en los que se afirma que en contra de lo considerado por la responsable de que en la época en que se transmitieron los spots que se reclaman no estaba prohibida la publicación de propaganda gubernamental, el apelante afirma que el artículo 49 párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta el dos mil ocho, contenía la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los Partidos Políticos en dinero o en especie,

por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia y porque la norma electoral, en ningún momento le permitía llevar a cabo actos de proselitismo a favor de uno de los contendientes.

Lo inoperante de tales agravios, radica en que los mismos se relacionan con aspectos que tienen que ver con la cuantificación de los spots en numerario y de subsunción de un caso concreto la trasmisión de ciertos spots a una norma que prohíbe realizar aportaciones o donativos a los Partidos Políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona; sin embargo, como en el caso, quedó firme la consideración de la responsable en el sentido de que los spots analizados son de naturaleza gubernamental y no pueden catalogarse como una aportación en especie a ningún partido político es evidente que resultaría improcedente ocuparse de los agravios de mérito, en razón de que su éxito en todo caso, dependía de que se hubieren desvirtuado las razones de fondo por las que la responsable consideró que en el caso los spots de referencia debían catalogarse exclusivamente como promocionales gubernamentales cuyo contenido no implicaba una aportación a la campaña del candidato a la presidencia del partido denunciado en el dos mil seis, y por ende, no podían catalogarse como un gasto de campaña ni incluirse como tal en el informe correspondiente; y como quiera que, como ya se vio, ello no fue así, puesto que esas consideraciones permanecen incólumes, entonces los agravios de mérito como se señaló son inoperantes.

Además la inoperancia de los agravios que se hacen valer radica en que el actor se concreta a afirmar que los cuatro spots materia de la denuncia, conforme lo resuelto en el dictamen de validez de la elección, constituyen una aportación en especie al partido político enunciado, pero no demuestra con argumento alguno el por qué de tal afirmación, ni señala en todo caso, con qué medios probatorios, puede arribarse a esa conclusión, siendo que, en actuaciones no obra prueba alguna que pueda demostrar la existencia de un vínculo entre la trasmisión de esa propaganda gubernamental con la campaña electoral del entonces candidato del partido denunciado.

En otra parte del escrito de apelación, a guisa de agravios se traen a colación algunos aspectos de la sesión de veintidós de octubre de dos mil diez, en la que se aprobó el Acuerdo identificado con la clave CG366/2010, relativo a la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, PRESENTADA POR LA COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADA COMO Q-CFRPAP 10/06 COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS VS. PAN, transcribiéndose al efecto los comentarios de algunos de los Consejeros Electorales, con base en los cuales se concluye que en el caso quedó debidamente demostrado que el actuar del C. Vicente Fox Quesada, quebrantó las disposiciones legales invocadas y como consecuencia de ello, el Partido Acción Nacional debía ser conjuntamente responsable, por lo que a ambos se le debe imponer alguna

de las sanciones establecidas en el artículo y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el año 2008.

Tales agravios también son inoperantes.

En efecto, las intervenciones de los Consejeros Electorales en la discusión de los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sólo constituyen una postura u opinión personal que emite un miembro de ese órgano colegiado, en la cual se exteriorizan consideraciones propias respecto de una resolución adoptada por los demás integrantes del propio órgano colegiado, cuyo sentido no comparte, ofreciendo los argumentos que estime procedentes para apoyar sus puntos de vista y, por tanto, carece de toda eficacia vinculatoria, ya que no produce consecuencia legal alguna como tal, sino únicamente como constancia de la disidencia.

Así las cosas, resulta improcedente que esta Sala Superior al resolver en el presente recurso de apelación, considere a favor del apelante, los argumentos vertidos por los consejeros citados en la transcripción, en virtud que, la opinión que en su momento hayan emitido los mismos en la discusión de un asunto sometido a su consideración, no tiene el alcance de obligar a los integrantes de esta Sala Superior a pronunciarse al respecto.

En consecuencia ante lo infundado e inoperante de los agravios hechos valer lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma la resolución CG366/2010 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitida el veintidós de octubre de dos mil diez, en la que se declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización identificado con la clave Q-CFRPAP-10/06CG366/2010.

NOTIFÍQUESE. Personalmente, al apelante, en el domicilio señalado al efecto en autos; **por oficio,** con copia certificada de la presente resolución, al Consejo General del Instituto Federal Electoral y, **por estrados,** a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, en ausencia de los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO