



RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-22/2009.

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO LOCAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL EN
GUANAJUATO.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIOS: ARQUÍMEDES
GREGORIO LORANCA LUNA Y SERGIO
ARTURO GUERRERO OLVERA.

México, Distrito Federal, veinticinco de febrero de dos mil nueve.

VISTOS para resolver los autos del expediente SUP-RAP-22/2009 formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución CL/R/11/006/09, de treinta y uno de enero de del dos mil nueve, emitida por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Guanajuato.

RESULTANDO:

PRIMERO. Antecedentes. En la narración de hechos y de las constancias de autos se advierten:

1. Por escrito presentado el trece de enero del dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional presentó denuncia ante el 05 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Guanajuato, en contra del Partido Acción Nacional



por hechos que consideró violatorios de la legislación electoral, consistentes en la instalación de lonas localizadas en el municipio de León, Guanajuato, donde se aprecia el logotipo del mencionado partido, las cuales hacen alusión, según el apelante, a propaganda política-electoral infractora de disposiciones electorales.

2. Por acuerdo de catorce de enero de dos mil nueve, emitido por el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en la Entidad, se desechó la queja promovida por el Partido Revolucionario Institucional.

En esa misma fecha, la autoridad responsable notificó la resolución por estrados, en razón de que el recurrente señaló domicilio fuera de la cabecera de residencia de la autoridad responsable.

3. Inconforme con esa determinación, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante, interpuso recurso de revisión ante la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Guanajuato.

4. El treinta y uno de enero de dos mil nueve en el expediente con la clave CL/R/11/006/09, la Junta confirmó la determinación impugnada.





SEGUNDO. Recurso de Apelación. El tres de febrero de dos mil nueve, el Presidente del Comité Directivo Estatal de Guanajuato del Partido Revolucionario Institucional, inconforme con la resolución que antecede interpuso recurso de apelación dirigido a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sede en Monterrey, Nuevo León.

TERCERO. Facultad de atracción. El once de febrero de dos mil nueve, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey Nuevo León, solicitó la facultad de atracción de la Sala Superior y ordenó remitirle inmediatamente el expediente **SM-RAP-2/2009**, para que determinara lo procedente.

1. Por Acuerdo de Presidencia de esta Sala Superior de doce de febrero del dos mil nueve, con las constancias de la notificación que antecede, se determinó integrar el expediente **SUP-SFA-2/2009** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Presidenta, para los efectos precisados en el artículo 189 bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El acuerdo referido, fue cumplimentado esa propia fecha, mediante oficio **TEPJF-SGA-146/09**, del Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.



2. El dieciséis de febrero de dos mil nueve se resolvió el **SUP-SFA-2/2009**, en el sentido de declarar procedente la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior, planteada por la Sala Regional Monterrey, respecto del recurso de apelación presentado.

CUARTO. Turno. Por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil nueve, el asunto se turnó al Magistrado Pedro Esteban Penagos López para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

QUINTO. Radicación y admisión. Por acuerdo de veintitrés de febrero del año en curso, el magistrado instructor radicó y admitió el recurso.

SEXTO. Cierre de instrucción. En la misma fecha se cerró la instrucción y los autos quedaron en estado de resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Por resolución de dieciséis de febrero de dos mil nueve se resolvió el **SUP-SFA-2/2009**, en el sentido de declarar procedente la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior, planteada por la Sala Regional Monterrey, respecto del recurso de apelación presentado por el partido actor, razón





por la cual ha quedado firme la determinación de que esta Sala Superior tiene competencia y jurisdicción para avocarse al conocimiento del recurso en cuestión.

SEGUNDO. La parte considerativa de la resolución reclamada, en lo conducente, señala:

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de los hechos que el promovente hace en su demanda y de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

a) **Presentación de la Queja.** El 13 de enero del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional presentó denuncia ante el 05 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Guanajuato, en contra del Partido Acción Nacional por hechos que consideró violatorios de la legislación electoral, consistentes en la instalación de lonas localizadas en el municipio de León, Guanajuato donde se aprecia el logotipo del mencionado partido, las cuales hacen alusión, según el apelante, a propaganda política-electoral infractora de disposiciones electorales.

b) **Desechamiento de la Denuncia.** Por acuerdo del catorce de enero de dos mil nueve, emitido por el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en la Entidad, se determinó desechar la Queja promovida por el Partido Revolucionario Institucional;

c) **Notificación del Auto de Desechamiento.** Con fecha 14 de enero de 2009 y atento a lo dispuesto por el artículo 27, numeral 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la autoridad responsable llevó a cabo la notificación correspondiente por vía de estrados, en razón de que el recurrente señaló domicilio fuera de la cabecera residencia de la autoridad responsable.

d) **Impugnación al Auto de Desechamiento.** Mediante escrito de fecha 17 de enero de 2009, el PRI interpuso Recurso de Revisión en contra del Auto de Desechamiento, mismo que una vez recibido fue



debidamente publicitado en los estrados del órgano responsable del acto impugnado por el término de 72 horas de conformidad con lo que establece el artículo 17 de la Ley. Asimismo dentro del término legal concedido, no concurrió a comparecer tercero interesado alguno.

e) Remisión del Expediente. Una vez transcurrido el plazo que establece el artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la autoridad responsable del acto impugnado, remitió en fecha 23 de enero de 2009 el expediente formado con motivo del recurso de revisión interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional en contra del auto de desechamiento de fecha 14 de enero de 2009 a este Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Guanajuato, acompañado el correspondiente informe justificado ordenado por el artículo anteriormente citado.

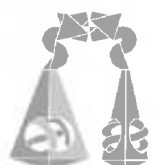
f) Auto de Admisión del Recurso de Revisión. Con fecha 23 de enero de 2009, dentro del expediente de cuenta se dictó auto de admisión, ordenándose su formación y registro bajo el número CL/R/11/006/09.

CONSIDERANDO

Que en el capítulo de agravios de su Recurso de Revisión, el recurrente expresa lo siguiente:

PRIMERO. La resolución que se combate, causa agravio a mi representado dado que viola y vulnera los Principios de Legalidad, Certeza, Seguridad Jurídica y de Estricto Derecho; lo anterior en virtud, de que la responsable al emitir el acuerdo número 05PCD/GTO/PE/001/2009, en el cual determinó desechar la denuncia presentada, no valoró ni estudio debidamente la misma, permitiendo una violación sistemática, indudable manifiesta y notoria de la ley que rigen y norman los procedimientos electorales, demostrando un total desconocimiento de la ley de la materia, en los siguientes aspectos:

En primer término, el acuerdo impugnado viola en perjuicio de mi representado los artículos 14, 16, 17 segundo párrafo y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tildo de ilegal, ya que la simple lectura de su contenido permite colegir que adolece completamente del principio de congruencia al no tener lógica, carece de forma, motivación y fundamentación legal suficientes, que en la especie se





encuadran, es decir, no tiene ni un principio, ni un fin lógico y ordenado.

Posteriormente, se advierte una causa de responsabilidad por parte de la responsable, al notificar indebidamente el acuerdo que recayó, fuera de los tiempos legales establecidos pues el artículo 66, arábigo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias, expresa que en los casos de desechamiento del procedimiento especial sancionador como es el caso, la notificación se hará en el plazo de doce horas, luego entonces, si el recurso fue presentado a las dieciocho horas con treinta minutos del trece de los corrientes y el mismo lo dio a conocer a las diecisiete horas con veinte minutos; asimismo fue notificado a una persona, ni mucho menos en un domicilio totalmente desconocido, por lo que si con estas cuestiones que no entrañan mayor problema de entendimiento hay un total desconcierto, con mayor razón en las cuestiones de fondo que deben ser tratadas al resolver una denuncia de esa índole.

Dicho acuerdo, no solo viola la norma sustantiva electoral de nuestro Estado de Derecho, si no que de manera defectuosa pretende encuadrar y justificar los actos realizados por el PAN, por lo que la propia autoridad responsable al emitir dicha determinación lo hace violentando las normas primarias en materia electoral e ignorando que es principio general de derecho que en la resolución de los asuntos debe examinarse, prioritariamente, si los presupuestos de las acciones intentadas se encuentran colmados o no.

Para seguir demostrando el desconocimiento y la falta de pericia en la aplicación de las leyes de la materia, de quien resuelve la denuncia, dentro del apartado de lo que llama VISTOS, hace alusión al artículo 62 numeral 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Quejas y Denuncias, el cual hace alusión a la propaganda política o electoral en radio y televisión, lo cual nada tiene que ver en lo que se reclama en la denuncia, por lo que se pone en duda la credibilidad y firmeza en los actos que emite.

Posteriormente, de una manera absurda e inverosímil, acuerda, desechar de plano la denuncia, aduciendo *"...toda vez que los hechos denunciados no constituyen de manera evidente una violación en materia de*



propaganda político-electoral...en virtud de que la propaganda denunciada no resulta contraventora de la legislación electoral federal..."

Al respecto cabe mencionar que, si en la denuncia se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una resolución, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución relimados, que producirá la consiguientes restitución al Estado de Derecho y al equilibrio político-electoral y violado y si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación respectivo, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión, circunstancia que no aconteció en la especie, pues lo asentado en la denuncia no fue suficiente, a criterio de la responsable, para que se demostrara la violación a una norma de derecho público, lo que absurdamente le impidió el estudio del fondo del asunto

SEGUNDO. Afanosamente, se empeña en justificar los actos del partido acción nacional, plasmado que las actividades de ese partido tienen como objetivo básico la presentación de su plataforma y la obtención del voto de la ciudadanía, por lo que cabe recordarle a la responsable, que si bien, la acción consistente en difundir constituye *prima facie* el ejercicio de un derecho, consideradas todas las cosas y circunstancias planteadas en la denuncia, podría entenderse como prohibida porque trastoca los principios de igualdad y equidad, consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que acertadamente se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables.

Estas acciones, están plenamente encaminadas a la obtención del voto, constituyendo un marcado acto de precampaña, por lo que no debe pasar por desapercibido que las acciones de precampaña vulneran el principio de





equidad en la contienda electoral, pues con este tipo de actividades partidistas, causan motivación entre los electorales y como consecuencia crean ventaja ante sus adversarios políticos.

En este mismo contexto, debe hacerse especial mención a la disposición expresa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003 consideró que dentro del sistema electoral, la precampaña *no puede ser concebida como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales*, sino como una actividad *"íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando"* en un partido político a fin de obtener *"...una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público"*.

De ahí se advierte que la precampaña tiene la función específica de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, al interior de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, esto es, la precampaña constituye el proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos o coaliciones de sus candidatos a cargos de elección popular, conforme a sus estatutos o acuerdos, y acorde con los lineamientos que la propia ley establece y hasta que se obtiene la nominación y registro del candidato.

Ahora bien, el artículo 211, numeral 2, incisos b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

"b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas":



Es preciso subrayar, que las acciones desplegadas por ese partido así como por sus dirigentes y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, viola las disposiciones previstas en la ley de la materia, por lo cual no están las disposiciones previstas en la ley de la materia, por lo cual no están exentos de ser sancionados por este tipo de conductas adversas a los principios rectores que deben regir en todo de conductas adversas a los principios rectores que deben regir en todo proceso electoral, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos están sujetos al principio del respeto absoluto de la norma, consistente en que su mera transgresión constituye la base de la responsabilidad de tales entidades, las cuales adquieren la posición de garantes respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al tener la obligación de velar porque dicha conducta se ajuste a los principios del Estado Democrático de Derecho, de manera que las infracciones cometidas por tales individuos, se traducen en el incumplimiento de las obligaciones a cargo del garante (partido político).

Por otra parte, los partidos políticos, como asociaciones e ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales de tal forma que no se altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público





Tomando en cuenta lo anteriormente expresado, es viable mencionar que ese partido político, fraudulentamente se hace promoción fuera de los términos legalmente establecidos por la ley electoral, por lo que de manifiesto queda claro que existen serias violaciones a la normatividad, rompiendo con los parámetros establecidos por los principios de equidad entraña como características la igualdad y la proporcionalidad, y el caso que nos ocupa, no se observan estas particularidades, donde el derecho igualitario consignado por la ley debe ser para que todos puedan alcanzar esos beneficios, lo cual repercute seriamente en los derechos de mis representados pues se encuentran en franca desventaja por estas prácticas que si por un lado son lícitas por el otro son ilegales y por su repercusión dentro del tejido social, por lo que se debe acabar con prácticas indebidas y repetitivas propias del Partido Acción Nacional en todo el Estado de Guanajuato, con publicitarios que tiene el emblema del PAN, siendo ilegal el hecho de que la promoción que se hace de los programas de gobierno federal y que pertenecen al desarrollo social, sea usada por ese partido político para ubicarse mañosamente en las preferencias electorales, lo cual puede advertirse del contenido de la difusión que pertenece a programas del gobierno federal, otorga para este fin social y del cual los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones usan para obtener beneficios partidistas, además, en esta determinación, se pasó arbitrariamente por alto lo establecido en el precepto 347 inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reza:

Es una lástima, que la autoridad electoral favorezca con sus determinaciones a un partido político, que con su actuar transgrede normas de carácter público, las cuales por su naturaleza deben permanecer intactas, irrumpiendo con los principios electorales, olvidándose que debe permanecer incólume la vigencia de la Constitución Federal sobre las demás leyes, y por consiguientes no pueda dar cumplimiento a la labor para la cual fue creada la institución electoral, esto es, un ente actuante en el desarrollo de la vida democrática para promover la cultura política e impulsar una opinión pública mejor informada; que vergüenza que con ese actuar se lacere a la sociedad en general, convirtiéndose estas acciones como un cáncer de gobiernos emanados de Acción Nacional, muy común en el Estado de Guanajuato.



Con este tipo de determinaciones lo único que se puede concluir es que quien resuelve no tiene la preparación ética y profesional y no posee los conocimientos necesarios en materia electoral, para desarrollar sus funciones de forma autónoma y apegada a derecho, sin tener que depender de una tutela política y estar bajo la patria potestad de un gobierno panista, por lo que acertadamente viene al caso a relucir la ya famosa frase expresada por el empresario Alejandro Martí, en el acto del Consejo Nacional de Seguridad Pública el 21 de agosto de 2008, donde imperativamente dijo: "Si no pueden renunciaren, pero no sigamos usando las oficinas de gobierno, no sigan recibiendo un sueldo por no hacer nada porque eso también es corrupción.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento, la compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevante 1997-2005, páginas 365-366, de la Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 37-38, Sala Superior, tesis S3EL 118/2001, que reza:

"AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL" (Se transcribe).

TERCERO. La responsable, aduce en la hoja 3 de su acuerdo, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido lo que se debe entender por actividades políticas permanentes de los partidos políticos y hace alusión a un sin fin de acciones para justificar el proceder del PAN, pero eso es sólo una mención sin fundamento jurídico, pues en ningún momento establece el precedente judicial emanado del más Alto Tribunal de la Nación para que pueda ser considerado como válido, por lo cual en la materia de la revisión debe desecharse tal argumentación por inoperante y manifiestamente dudosa.

Se hace necesario tener presente la tesis relevante de la Sala Superior, identificada con la calve S3EL 040/97, cuyo rubro es PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL, visible en las páginas 58 y 59 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 1, año 1997, en la cual se sostiene:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL". (Se transcribe).





CUARTO. Resulta inatendible, el hecho de que la responsable no haya valorado la documentación presentada, respecto de la fe notarial donde se hace alusión a la violación cometida, la que conforme a su naturaleza, se considera como la constancia reveladora de hechos determinados, porque es la representación de un acto jurídico, cuyo contenido es susceptible de preservar. En ella se consigna los sucesos inherentes, con el propósito de evitar que con el tiempo se borren de la memoria de quienes hayan intervenido, las circunstancias y pormenores confluentes en ese momento y así, dar seguridad y certeza a los actos representados. Las pruebas no entrañan el acto mismo, sino que constituyen el instrumento en el cual se asientan los hechos integradores de aquél; es decir, es un objeto creado y utilizado como medio demostrativo de uno o diversos actos jurídicos que lo generan. Por tanto, al no efectuar la valoración de este tipo de elementos de prueba, se considera como no evidenciado algo que excede de los expresamente consignado.

SEXTO. Que una vez precisado el cumplimiento de los extremos expuestos en los puntos que anteceden, esta instancia procede a realizar el estudio de los agravios planteados por el partido político recurrente y señalados en el apartado precedente con apoyo en la tesis de jurisprudencia S3ELJ04/2000, visible en la página 23 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cuyo texto es el siguiente:

"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN." (Se transcribe).

A. Este Consejo Local del Instituto Federal Electoral examinará en primera instancia el concepto de violación precisado bajo el punto **"PRIMERO"** del apartado de Agravios del Recurso de revisión interpuesto por el recurrente, mismo que se tiene por reproducido en este acto por economía procesal.

En dicho punto, en lo medular, señala el recurrente que el acuerdo impugnado le irroga agravios en razón a que se vulnera en su perjuicio los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica, toda vez que según su dicho, el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva no valoró ni estudió debidamente la queja formulada.



Al efecto, es de manifestarse que dentro del auto de desechamiento impugnado, dentro del numeral 1 del mismo, el Vocal Ejecutivo realiza un estudio a efecto de analizar si la conducta realizada por el partido denunciado (la colocación de una manta con una leyenda alusiva a un programa social, así como el emblema del partido denunciado) constituye una violación a la normatividad electoral o por el contrario, si dicha conducta no se encuentra vedada por ser lícita y legal. En dicho punto I la autoridad responsable señaló lo siguiente:

En principio es importante señalar que los partidos políticos deben desarrollar actividades políticas permanentes, que obedecen a su propia naturaleza y a la finalidad constante de buscar con ello que sus candidatos obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular. Vista esta dualidad de actividades que desarrollan los partidos políticos, se evidencia la necesidad de establecer una clara diferenciación entre las mismas. Por actividades políticas permanentes, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que deben entenderse como aquéllas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además de aquellas actividades encaminadas incrementar constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política. Estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad misma que persiguen, siendo evidente que de ser así, restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los partidos políticos intervinientes, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente. En cuanto a las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas tienen como marco referencial, el que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen. Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como





inherentes a los procesos electorales. Con base en lo expuesto, se estima que la propaganda denunciada encuadra en aquella que difunden los partidos político-electorales, y si bien en la misma se hace una referencia a un logro del gobierno federal, esto se debe a que los institutos políticos como parte de este tipo de actividades tienen derecho a difundir propaganda buscando que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular, hecho que alcanzan a través de resaltar los logros que a su juicio consiguen los funcionarios públicos emanados de su partido e incluso, en el caso concreto, se considera que la finalidad de la propaganda denunciada es únicamente obtener un mayor número de adeptos a favor de ese instituto político, situación que, tomando en cuenta las consideraciones antes vertidas, no se encuentran prohibida en modo alguno a los partidos políticos.

Dicho análisis deviene justo y apegado a derecho, en razón a que tal como consta de las pruebas aportadas por el quejoso el hecho existe, correspondiendo en consecuencia analizar a la autoridad si el mismo es contrario a derecho.

Para llevar a cabo tal valoración, y poder determinar la legalidad o ilegalidad de la propaganda realizada por el partido político, la autoridad competente debe atender lo siguiente:

En primer término, el artículo 4 párrafo 3 inciso d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, señala que el procedimiento especial sancionador será instrumentado dentro del proceso electoral a nivel distrital por la comisión de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte el párrafo 1 del artículo "371.1 cuando las denuncias a que se refiere este capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en barda, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio y televisión así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con este tipo de propaganda electoral..."



Del análisis del dispositivo legal arriba citado se derivan los siguientes conceptos:

Por lo que se refiere a la ubicación física de propaganda debe atenderse lo dispuesto en el artículo 236 del código electoral referente a la colocación de propaganda.

Ahora bien, en la parte que nos ocupa por cuanto hace al contenido de la propaganda, señala el artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su numeral 3, lo que debe entenderse por *propaganda electoral*.

VII. Se entenderá por propaganda electoral, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. Asimismo, que la misma contenga las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

También se referirá a la difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato.

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

Ahora bien, en primera instancia debe determinarse si en la especie la propaganda que pretende impugnar el Partido Revolucionario Institucional pertenece a lo que se determina como *propaganda electoral*, para en todo caso determinar si la misma infringe o no los preceptos legales que la regulan.

En ese sentido y de conformidad con el dicho del denunciante, el contenido de la propaganda es el que se señala a continuación:

"Afíliate" con letras color naranja y debajo el logotipo del PAN, y con letras de color azul, '27 MILLONES



BENEFICIADOS CON EL SEGURO POPULAR DEL GOBIERNO FEDERAL, ¡EL PAN EN PRO DE TU ECONOMÍA!

De la redacción y de las frases utilizadas se desprende que con la misma no se pretende presentar ante la ciudadanía candidaturas registradas, no contiene la expresión "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar, ni con la misma se pretende obtener el voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato.

En este sentido, la propaganda emitida por el Partido Acción Nacional no constituye una propaganda considerada como electoral por las disposiciones legales aplicables, ni violatoria de los preceptos legales que regulan este tipo de propaganda.

Sin embargo, la propaganda electoral no constituye el único de los géneros de expresión y difusión de mensajes por parte de los partidos políticos, siendo que dichos organismos pueden válida y legalmente difundir propaganda de la considerada como *política*.

En este sentido, por *propaganda política debe entenderse* según el artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, lo siguiente:

VI. La propaganda política constituye el género de los medios a través de los cuales los partidos, ciudadanos y organizaciones difunden su ideología, programas y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas sobre temas de interés social, y que no se encuentran necesariamente vinculadas a u proceso electoral federal.

De lo anterior podemos inferir que la propaganda aludida encuadra dentro del género de *propaganda política* y en este sentido, es procedente entonces avocarse a determinar si la misma infringe los preceptos legales que regulan este tipo de publicidad.

En primera instancia, el artículo 41, base III, apartado C, de la constitución señala al efecto que:

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren



a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Por otra parte, establece el artículo 38, numeral 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que son obligaciones de los partidos políticos:

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.

En consecuencia, conforme a los preceptos legales arriba citados que regulan la **propaganda política**, se debe determinar si en la especie la propaganda del Partido Acción Nacional, materia del presente, viola las determinaciones que regulan este tipo de propaganda.

En primera instancia y por lo que toca al apartado c), de la base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anteriormente transcrito, la prohibición expresa que contiene dicha determinación es que en la propaganda política los **partidos políticos se abstengan de usar frases o contenido denigrante o calumnioso**, en contra de las instituciones, partidos y personas.

En este sentido y de la lectura de la propaganda del Partido Acción Nacional motivo de la queja interpuesta, se puede inferir que la misma no es ofensiva, denigrante o contiene calumnia alguna, razón por la cual no viola el precepto constitucional citado.

En segunda instancia y por lo que hace al artículo 38, numeral 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el mismo ordena de igual forma que los partidos políticos se abstengan de expresiones que denigren o calumnien; supuesto que como se indicó anteriormente, no acontece en el caso que nos ocupa.

En este orden de ideas, la propaganda política del partido político denunciado no infringe la normatividad que regula este tipo de propaganda.

En consecuencia de lo antes expuesto es de señalarse que tal como consta dentro del auto combatido por el recurrente, el Vocal Ejecutivo realiza una determinación similar al establecer el tipo de propaganda que puede





realizar en todo caso los partidos políticos, concluyendo que con la publicada por el Partido Acción Nacional, no se violentan las disposiciones legales antes referidas. Por lo anterior, la determinación adopta por la autoridad responsable resulta congruente con las disposiciones normativas aplicables y anteriormente referidas.

Ahora bien, por lo que toca al dicho del recurrente en el sentido de que la notificación del auto que se combate fue realizada por la autoridad responsable fuera de los términos previstos por la ley, así como a una persona que no estaba autorizada para recibir notificaciones en nombre del recurrente, es de señalar en primera instancia que dentro del escrito de queja, el promovente señaló como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en *Paseo de la Presa #37 de la ciudad de Guanajuato, capital del Estado*; esto, en un lugar fuera de la ciudad en la que la autoridad tiene su sede.

En este sentido y con apoyo en lo dispuesto por el numeral 6, del artículo 27 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, el Vocal Ejecutivo realizó la notificación del auto que se pretende combatir por medio de los estrados de la 05 Junta Distrital Ejecutiva, tal como consta en la cédula de notificación y en la razón elaboradas al efecto y que constan dentro del presente expediente.

Ahora bien, si adicionalmente la autoridad notificó al representante del partido quejoso ante el 05 Consejo Distrital, dicha actuación no invalida la notificación legalmente realizada por medio de los estrados, por las consideraciones anteriormente vertidas.

En este orden de ideas, se concluye que la notificación del auto de desechamiento fue realizada con ajuste a la ley, razón por la cual resulta legalmente válida y con la misma no se ocasionó agravio alguno en contra del partido político recurrente.

En razón de las consideraciones expresadas, se determina que el agravio hecho valer por el recurrente es INFUNDADO E INOPERANTE.

B. En lo que toca al SEGUNDO de los agravios hechos valer por el inconforme, cuyos argumentos se tienen por reproducidos en este acto por economía procesal, en lo medular señala que el acuerdo que combate le resulta



lesivo toda vez que según lo aducido, la autoridad responsable no valoró que la propaganda motivo de la queja constituye actos de precampaña prohibidos por la legislación electoral.

Al efecto, es de tomarse en consideración lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual respecto de las precampañas establece lo siguiente:

"Art. 212.

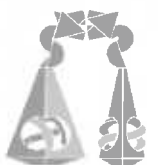
1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. ...

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas."

Por su parte el código comicial aplicable establece en el inciso b) del párrafo 2 del artículo 211, lo siguiente: *"b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días."*

De igual forma resulta necesario atender las disposiciones contenidas en el inciso c) del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mismo que dispone lo siguiente: *"Respecto de los actos anticipados de campaña y precampaña se entenderá lo siguiente: 1. Actos anticipados de precampaña; se consideran como tales el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, expresiones, así como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los aspirantes o precandidatos a una candidatura se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como*





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

Del análisis de los preceptos legales transcritos se puede determinar en primera instancia si la propaganda del Partido Acción Nacional, materia del presente, reviste el carácter de propaganda propia de una precampaña.

El numeral primero del transcrito artículo 212, define los entes u organismos que pueden realizar actos de precampaña, entre los que se encuentran los partidos políticos; como es el caso que nos ocupa. Sin embargo, el numeral tercero del artículo 212 establece expresamente lo que por propaganda de precampaña electoral debe entenderse, siendo éste el conjunto de expresiones que difundan los ***PRECANDIDATOS con el propósito de dar a conocer sus propuestas.***

Asimismo el artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias citado, expone con mayor abundamiento el objetivo que debe acreditarse para considerar la existencia de actos anticipados de precampaña, al establecer que: *"...aquellos en que los aspirantes o precandidatos a una candidatura se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos".*

En este sentido, de la lectura del contenido de la propaganda del Partido Acción Nacional motivo de la queja interpuesta, no se advierte que dentro de la misma se mencione que es emitida por un precandidato o aspirante a precandidato con el fin de obtener el respaldo del electorado para ser postulado como candidato, lo cual es requisito según el propio Código de la materia y el reglamento aplicable, para estar en presencia de una propaganda electoral de precampaña, o de actos anticipados de precampaña; lo que no sucede en el caso que nos ocupa.

De esta forma y una vez determinado que la naturaleza de la propaganda del caso no encuadra dentro de las consideradas como referentes a las ***precampañas electorales***, también se puede concluir que la misma no resulta violatoria de los preceptos legales que regulan este tipo de actos, tal como pretende hacerlo valer el recurrente.



Como consecuencia de lo antes expuesto, del contenido del auto combatido por el recurrente y emitido por la autoridad responsable del acto impugnado, se puede arribar a la apreciación de que dicha determinación resulta congruente con las disposiciones legales antes referidas, al señalar con apoyo en el inciso b) del párrafo 5 del artículo 268 del código comicial federal, que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un proceso electivo.

En consecuencia de los razonamientos vertidos, se determina que en lo analizado en este punto, el agravio hecho valer por la recurrente es INFUNDADO E INOPERANTE.

Por cuanto hace a los argumentos señalados en el agravio segundo del recurso de revisión, en lo relacionado al señalamiento de que existen violaciones a los artículos 347 del código comicial federal, 28 de la Ley General de Desarrollo Social, 18 fracción V y 39 fracciones XI y XII del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2009, debe atenderse lo siguiente:

"Artículo 347: Constituyen infracciones al presente Código...

"...e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federa, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato..."

Simultáneamente se hizo del contenido de la responsable la circunstancia de ilegalidad que se encuentra regulada por lo estrictamente establecido en la LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, en su artículo 28 Capítulo III del Financiamiento y el Gasto.

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "ESTE PROGRAMA ES PÚBLICO, AJENO A CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO. QUEDA PROHIBIDO EL USO PARA FINES DISTINTOS AL DESARROLLO."





Asimismo es violatoria del artículo 18, fracción V del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 (PEF 2009) que dispone:

"La publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de los programas sujetos a reglas de operación deberá incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: "ESTE PROGRAMA ES PÚBLICO, AJENO A CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO. QUEDA PROHIBIDO EL USO PARA FINES DISTINTOS A LOS ESTABLECIDOS.

Por su parte, el numeral 39 en sus fracciones XI y XII, prevé, para los efectos del sector salud que "la Secretaría de Salud deberá incluir, tanto en el documento de identificación que presentan los beneficiarios para recibir los apoyos como en las guías y materiales de difusión la leyenda:

"EL SEGURO POPULAR ES PÚBLICO AJENO A CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO. QUEDA PROHIBIDO EL USO PARA FINES DISTINTOS AL DESARROLLO SOCIAL".

Las disposiciones legales antes referidas encuentran su fundamento en la necesidad de que los gobernantes realicen actividades que sólo tengan como finalidad el bienestar de la población, garantizando a su vez que su utilización no constituya un instrumento que favorezca a un grupo para acceder al poder.

En tal sentido, resulta necesario precisar que si bien los ordenamientos en cuestión exigen que la propaganda relacionada con programas sociales sea ajena a cualquier partido político, precisando que uno de sus requisitos consiste en deslindarse expresamente de cualquier fuerza política, lo cierto es que dicha taxativa se dirige a la propaganda gubernamental, es decir, aquella que es difundida por los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro de los entes de los tres órdenes de gobierno. Esto es; la prohibición se refiere a inhibir a los funcionarios públicos a generar propaganda gubernamental en beneficio de un partido político.

En tal virtud, las aseveraciones expuestas por el recurrente en el sentido de que la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional, que ahora nos ocupa, a aludir un programa social es contraria a los cuerpos normativos



referidos en los párrafos precedentes, resulta infundada, en virtud de que como se expuso, reviste el carácter de propaganda política y no gubernamental.

Por lo antes expuesto, también en este caso puede arribarse a la apreciación de que la determinación combatida por el recurrente y librada por la autoridad responsable, resulta congruente con las disposiciones legales antes referidas, al señalar con apoyo en el inciso b) del párrafo 5 del artículo 368 del código comicial federal, que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un proceso electivo.

C. Respecto del TERCERO de los agravios hechos valer por el recurrente, mismo que se tiene por reproducido en este acto, por economía procesal, en lo medular expresa que es motivo de lesión el hecho de que el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva, al señalar el concepto establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral para establecer lo que debe entenderse por actividades políticas y electorales, es omiso en señalar el precedente de dicha determinación, razón por la cual se aparta del principio de legalidad.

En este sentido es de señalarse que aunque efectivamente en el acuerdo que se combate la autoridad responsable no señala el rubro y precedente de la determinación en la que el Tribunal ha determinado los conceptos aludidos, del análisis conjunto de los agravios esgrimidos, que se basa en la tesis de jurisprudencia S3ELJ04/2000, de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN" la cual ha sido citada con antelación, se puede desprender que la determinación adoptada por la autoridad responsable y que fue recurrida por el quejoso, resulta congruente con las diversas disposiciones legales aplicables al caso que nos ocupa y que han sido transcritas y analizadas en los puntos precedentes, al determinar que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un proceso electivo.

D. Por lo que toca al CUARTO y último concepto de agravio esgrimido por el partido recurrente, mismo que se tiene por reproducido en este acto, en obvio de repeticiones y por economía procesal, en lo medular señala que la autoridad, en este caso el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva, dejó de valorar la prueba





documental consistente en una fe notarial que fue anexada a su escrito de queja, o cual según su dicho le irroga un perjuicio.

Al respecto es de mencionarse que de un razonamiento lógico deviene el hecho de que el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva efectivamente valoró las pruebas aportadas por el quejoso.

Lo anterior es así toda vez que tal como lo establece el recurrente, las pruebas documentales constituyen un medio para que el juzgador pueda allegarse del conocimiento de hechos que no les constan por sus propios sentidos, a efecto de llegar a una determinación en base a los mismos, sobre todo en los casos como el que nos ocupa donde fue el único medio de convicción aportado.

En este sentido, es claro que el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva valoró las pruebas aportadas como lo es la fe notarial que se acompañó a la queja, toda vez que de las mismas tuvo por cierta la existencia de una propaganda con las características y contenido que se desprenden de los documentos aportados.

Sin embargo, si del contenido de las documentales el funcionario mencionado determinó que no existía violación alguna, lo hizo en ejercicio de la función que tiene precisamente para valorar las mismas de acuerdo al criterio y autoridad que le son legalmente conferidas. Tal atribución se desprende de lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 72 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

TERCERO. Los agravios del Partido Revolucionario Institucional son los siguientes:

"i). HACER CONSTAR EL NOMBRE Y LA FIRMA AUTÓGRAFA DEL PROMOVENTE:

Este requisito se satisface a la vista.

Realizados los anteriores señalamientos para cumplimentar los requisitos de procedencia del medio de impugnación,



procedo a deducir lo que al derecho del Partido Político que represento conviene al tenor de los siguientes:

HECHOS

I. Con fecha trece de enero de este año, se presentó ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva 05 del Instituto Federal Electoral en el Estado de Guanajuato, con sede en León, Guanajuato, denuncia por violaciones a la normatividad electoral y por la indebida utilización y promoción de programas sociales federales por parte del Partido Acción Nacional.

II. El catorce de enero de dos mil nueve, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del 05 Distrito Electoral Federal del Instituto Federal Electoral en el Estado de Guanajuato en su carácter de Consejero Presidente del Consejo Distrital, con sede en León, Guanajuato, emitió el acuerdo número 05PCD/GTO/PE/001/2009, en el cual determinó desechar la denuncia presentada.

III. El treinta y uno de enero de este año, el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Guanajuato, emitió la resolución bajo el número de expediente CL/R/11/006/09, en la cual determinó **CONFIRMAR** el auto de desechamiento de fecha catorce de enero de dos mil nueve, dictado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva 05 de Guanajuato, en el expediente identificado con la clave 05PCD/GTO/PE/001/2009.

Por todo lo anterior, el acto que hoy se recurre, causa a mi representado los siguientes:

AGRAVIOS

PRIMERO. La resolución que se dirime, causa agravios a mi representado dado que violenta los principios de Legalidad, Certeza, Equidad y Estricto Derecho, la cual tildo de ilegal; lo anterior en virtud, de que la responsable al emitir la resolución número CL/R/11/006/09, de treinta y uno de enero del año en curso, en el cual determinó **CONFIRMAR** el desechamiento de la denuncia, no valoró las razones expuestas en la misma, permitiendo una violación sistemática, indudable manifiesta y notoria de la ley, que rigen y norman los procedimientos electorales y como la responsable no encontró un criterio suficientemente válido y con sustento legal para poder desvirtuar lo expuesto en el recurso de revisión que se le





presentó, se salió por la tangente y se concretó a reproducir en muchos aspectos de su resolución, lo manifestado en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, efectuada en el salón de sesiones del propio Instituto, realizada el veintisiete de enero pasado, donde los que intervinieron en ella, hicieron una diferenciación entre lo que es propaganda política y propaganda electoral, igual como lo expone la responsable en su determinación, sin embargo debo decir que lo asentado en la resolución que impugno, solo es una justificación, que si bien es importante hacer una diferenciación en este aspecto, por las consecuencias que entraña, sobre todo en los tiempos políticos que transcurren, también lo es que la esencia de la controversia que dio origen a esta litis, no era dilucidar si se trataba de una propaganda electoral o política, sino lo concerniente al uso inmoderado e ilegal que a hecho el Partido Acción Nacional, al incluir en sus promocionales acciones de gobierno que ya ha quedado muy claro, sólo pertenecen al desarrollo social y no pueden ser usados como una oferta política, por lo que ante la ilegalidad manifiesta, expongo lo siguiente:

En primer término, la responsable aduce, que es necesario diferenciar entre lo que es la propaganda electoral y la política y para ello reproduce lo expresado por el artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que define la propaganda electoral y de la lectura al precepto en comento, deduce que la propaganda impugnada no presentaba la palabra "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", etc., y que por lo tanto no constituye violación y la considera como válida.

A lo anteriormente expresado por la hoy responsable, manifiesto que transgrede la supremacía constitucional, al ubicar el citado reglamento, por encima de lo estipulado en nuestra Carta Magna, la cual de manera fehaciente se ha visto agredida, pues en el caso no es necesario que se agreguen las palabras voto, votar, vota, sufragio o elección, entre otros, cuando el partido político exhibe de manera desenfrenada sus propósitos electorales y por el contrario si está incurriendo en elementos prohibidos en materia de propaganda político-electoral, según lo estipulado en el artículo 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, pues es claro cuando expresa que: *"contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias*



electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, candidatos o partidos políticos", incurriendo también en una violación a la norma constitucional consignada en el numeral 134 de la Constitución Federal.

A mayor abundamiento cabe mencionar, que con el simple hecho de que cualquier propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, difunda cualquier información ya sea educativo o de orientación social, no podrá contener información que solo concierna al desarrollo social, puesto que si el fin es de informar dicho contenido, debe de ser completa y absolutamente con carácter institucional, acto en contrario se está ante un hecho ilícito, explícitamente tipificado en la Carta Magna, la cual tiene Supremacía ante cualquier ley o reglamento, por tanto erróneamente la responsable pretende elevar jerárquicamente como Supremacía el Reglamento de Quejas del Instituto Federal Electoral, cuando el hecho denunciado transgrede y vulnera un artículo constitucional, el cual está por encima de cualquier Ley Secundaria.

La Sala Superior de la máxima autoridad comicial, consideró que de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41 y 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 347, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, solamente la propaganda política o electoral que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de las tres órdenes de gobierno, bajo cualquier modalidad de medio de comunicación, **pagada con recursos públicos, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público,** puede motivar el control y vigilancia del Instituto Federal Electoral, en atención al ámbito de sus atribuciones y a la especialidad de la materia; por tanto, aquí estamos ante la presencia de este supuesto, pues evidentemente se ha vulnerado la equidad de la competencia electoral y se ha contrariado lo dispuesto en el artículo 38 del Código Comicial Federal, pues de manera precisa no se ha respetado la libre participación política de los demás partidos políticos, ya que si las acciones desplegadas por el PAN fueran las correctas y se ajustaran a los causes legales, los demás entes políticos participantes en la contienda electoral, ya hubiesen hecho lo mismo y en esta





temporalidad se estarían promocionando en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Aunado a lo anterior, el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, en sus artículos 1, 2 y 3 destacan lo siguiente:

"Artículo 1. El presente instrumento normativo reglamenta los siguientes artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

i) El artículo 367, para iniciar dentro de los procesos electorales el procedimiento especial sancionador por actos que violen lo dispuesto en la Base III del Artículo 41 de la Constitución o el séptimo párrafo del artículo 134 de la propia Constitución; por contravenir normas en materia de difusión de propaganda política o electoral; y por actos anticipados de campaña o precampaña;

Artículo 2. Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

...h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Artículo 3. Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como



propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral."

De lo aquí asentado, se advierte que no es una propaganda institucional, pues al llevar impreso el emblema del citado partido político, lleva una intención que no es propiamente la de informar, sino la de posicionarse frente a los electores deslealmente, amén de estas circunstancias, llámesele propaganda política o electoral, se colige que estamos ante la presencia de una violación a la ley electoral, pues el mensaje directo que ha originado esta controversia, es el plasmado por dicho partido en su propaganda, donde hace alusión al **SEGURO POPULAR**, el cual resulta un atractivo para la población y por lo tanto influye en las preferencias políticas de los ciudadanos y del cual en el momento oportuno combatiré las razones expuestas por la responsable.

A guisa, se destaca el incumplimiento de la facultad investigadora de la autoridad responsable, quien de manera irresponsable tiene la osadía de confirmar un Acuerdo de Desechamiento, carente de todo estudio, fundamento, análisis lógico-jurídico, eximiendo al PAN de sus conductas ilícitas, pues lejos de hacer un análisis de fondo y ante de determinar su acto, que adolece enormemente de una motivación legal, lo único que hizo es, en esencia, resumir las manifestaciones hechas por quienes intervinieron en la sesión del Instituto Federal Electoral a que se ha hecho mención en párrafos anteriores, donde se dilucidó un asunto de igual envergadura en el Distrito 10 del Estado de Michoacán, por lo que su determinación deja mucho que desear, a las amplias facultades que el Legislador le atribuye por medio de la reciente reforma electoral, ignorando sus facultades implícitas consistentes en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, mediante potestades explícitas contempladas en el Código Comicial Federal, que si bien en ningún momento encuadran su conducta dentro de lo plasmado en el numeral 41 de nuestra Carta Magna, también lo es que al efectuar dichas acciones en las circunstancias ya asentadas, hay manifiesta agresión a los restantes partidos políticos participantes en la contienda electoral.

SEGUNDO. En la resolución que se combate, aduce la responsable, que no hay actos anticipados de precampaña y se escuda diciendo que es una actividad política





permanente y no un acto anticipado de campaña, estas infracciones a la normatividad, no son una actividad ordinaria, son actos anticipados de campaña con propósitos puramente electorales, pues no necesariamente tienen que existir expresiones que difunda un precandidato, basta con decir que estas irregularidades están aconteciendo en un momento importante dentro de un proceso electoral que ya inició y en comicios próximos a celebrarse, por tanto ese partido demuestra una ambición desmedida y desordenada por dar a conocer sus ofertas políticas, violando disposiciones que está obligado a cumplir y al no haber una prohibición clara y expresa de no permitir que los entes políticos hagan arbitrariamente lo que mejor les plazca y más aún que condicionen las leyes electorales a su beneficio, entonces estamos ante la presencia de la ley de la oferta y la demanda, quien mas propone más obtiene, no sería esto una especie de cambalache político?; al avalar públicamente estas irresponsables acciones del partido político del poder, las instituciones pierden credibilidad ante la sociedad y dan paso al mayor enemigo de la democracia que es el abstencionismo y si estas cuestiones de fondo que están plenamente consignadas en nuestra Constitución General no se protegen, entonces quedamos frente al arbitrio de la ilegalidad y la inequidad en la contienda electoral, así como los demás principios rectores, los cuales quedan literal y prácticamente trastocados con estas acciones, por lo que sin vacilaciones ni privilegios la ley tiene que ser aplicada de manera estricta.

En concordancia con lo anterior, es claro que los tiempos para que todos los partidos de forma igualitaria puedan realizar precampañas electorales aún no comienzan; por lo que, el Partido Acción Nacional al promoverse en un tiempo fuera de los plazos legales contemplados en el código electoral, es claro que está incurriendo en actos anticipados de campaña.

En este orden de ideas el artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que los actos anticipados de campaña pueden constituir la ubicación física o contenido de propaganda política o electoral impresa; hipótesis que se actualiza en la especie, toda vez que el Partido Acción Nacional incluye en todos sus promocionales su emblema.

Asimismo, el código de la materia, en su artículo 367, numeral 1, inciso c), contempla a los actos anticipados de



precampaña y campaña como infracciones a la misma legislación, por lo que, de las disposiciones constitucionales y legales citadas, se desprende con claridad que los partidos políticos pueden realizar actos de precampaña, pero siempre acotados a que estén encaminados a seleccionar a sus candidatos a los distintos puestos de elección popular; a contrario sensu, no pueden realizar actos de precampaña o campaña fuera de los tiempos electorales legalmente establecidos para ello, pues en todo caso, serán considerados actos anticipados de precampaña y de campaña, constituyendo infracciones al código electoral y debiendo iniciarse el procedimiento especial para, en su caso, ser sancionados.

En esta tesitura, convendría recordarle a la responsable el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña, que en su considerando 8 establece: *... "Que el artículo 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del código en cita, dispone que son atribuciones del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al mismo código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; asimismo, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en el ordenamiento de la materia; además señala que el Consejo General está facultado para emitir los acuerdos que resulten necesarios para el ejercicio de las atribuciones que tienen encomendadas".*

En este contexto, se concretiza la existencia de actos anticipados de precampaña y de propaganda de precampaña electoral fuera de los requisitos, condiciones y tiempos estipulados para ello, pues el Partido Acción Nacional tiene por objeto darse a conocer frente a los ciudadanos, con el fin de obtener las preferencias electorales, lo que genera una afectación al principio de equidad, dado el posicionamiento que el hoy denunciado puede lograr ante la militancia de su partido y ante la ciudadanía en general, en claro detrimento de quienes concurren en tiempo y forma a la contienda electoral.

TERCERO. En seguida, procedo a tocar el eje central de este medio de impugnación, en el cual, como ya lo he venido haciendo desde mi primigenia denuncia, la alusión irracional que ha hecho el Partido Acción Nacional de programa del Seguro Popular, el cual contraviene





disposiciones de carácter público las cuales no pueden vulnerarse a capricho de los entes autónomos y del cual en los anteriores medios de impugnación hechos valer he apuntado de manera concreta, enfatizando los propósitos y fines para los cuales fue creado un programa de desarrollo social y del cual el partido político gobernante se está aprovechando descaradamente.

La responsable aduce que el hacer alusión al programa del seguro popular no se contraría a los cuerpos normativos, sino que reviste el carácter de propaganda política y no gubernamental.

Al respecto, cabe manifestar, que el artículo cuarto de la Ley General de Desarrollo Social dice claramente que: "...corresponde a los ejecutivos en los distintos niveles de gobierno, aplicar la ley general de desarrollo social, **no a los partidos políticos**", entonces porque, en la propaganda expuesta ante la ciudadanía, llámesele política o gubernamental, presentan el emblema del PAN, eso es colgarse de un programa gubernamental para adquirir ventaja.

Por lo que, insisto, en iguales circunstancias vuelvo a citar lo que puntualmente establecen:

La LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, en su artículo 28 que reza:

Capítulo III Del Financiamiento y el Gasto *Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "ESTE PROGRAMA ES PÚBLICO, AJENO A CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO. QUEDA PROHIBIDO EL USO PARA FINES DISTINTOS AL DESARROLLO SOCIAL".*

El artículo 18, fracción V del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 (PEF 2009) que dispone: *"La publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de los programas sujetos a reglas de operación deberá incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: "ESTE PROGRAMA ES PÚBLICO, AJENO A CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO. QUEDA PROHIBIDO EL USO PARA FINES DISTINTOS A LOS ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA".*



El numeral 39 en sus fracciones XI y XII, prevé, para los efectos del sector salud que "la Secretaría de Salud deberá incluir, tanto en el documento de identificación que presentan los beneficiarios para recibir los apoyos como en las guías y materiales de difusión la leyenda:

"EL SEGURO POPULAR ES PÚBLICO, AJENO A CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO. QUEDA PROHIBIDO EL USO PARA FINES DISTINTOS AL DESARROLLO SOCIAL".

También incluirá en los materiales de difusión para el personal operativo, la siguiente leyenda:

"El condicionamiento electoral o político de los programas sociales constituye un delito federal que se sanciona de acuerdo con las leyes correspondientes. Ningún servidor público puede utilizar su puesto o sus recursos (del puesto) para promover el voto a favor o en contra de algún candidato o partido político. El Seguro Popular es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos."

Deviene oportuno el comentario, que dichas restricciones o recomendaciones hechas en las anteriores legislaciones, fueron con el principal objetivo, de cumplir con lo que primordialmente se propuso el Legislador, al considerar que ante ciertas circunstancias, se podría dar un uso distinto perdiéndose el objetivo para el que fue creado; en este caso, ante la imperiosa necesidad de la población por ver colmadas sus carencias de salud, resulta un bello atractivo político el ofrecimiento por parte de ese partido de asegurarle a la población ese beneficio si se le privilegia con el sufragio.

Las disposiciones legales antes transcritas encuentra su fundamento en la necesidad de que los gobernantes realicen actividades que sólo tengan como finalidad el bienestar de la población, garantizando a su vez que su utilización no constituya un instrumento que favorezca a un grupo para acceder al poder.

En tal sentido, resulta necesario precisar que si bien los ordenamientos en cuestión exigen que la propaganda relacionada con programas sociales sea ajena a cualquier partido político, precisando que uno de sus requisitos consiste en deslindarse expresamente de cualquier fuerza política, lo cierto es que dicha taxativa se dirige a la propaganda gubernamental, es decir, aquella que es





difundida por los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro de los entes de los tres órdenes de gobierno; esto es, la prohibición se refiere a inhibir a los funcionarios públicos a generar propaganda gubernamental **en beneficio de un partido político**.

En tal virtud, las aseveraciones expuestas por la responsable en el sentido de que la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional, que ahora nos ocupa, al aludir un programa social es contraria a los cuerpos normativos referidos en los párrafos precedentes, resulta infundada, pues estamos ante la presencia de violaciones a ordenamientos de carácter público, por lo que la autoridad comicial de esta forma, está incumpliendo el principio de motivación y fundamentación así como la exhaustividad con la cual debe de dirigir todos sus actos, ya que se reitera, se denuncia además, la conducta que violenta el Principio de IMPARCIALIDAD, puesto que el PAN realiza promoción política haciendo alusión a programas sociales violentando así lo establecido en el párrafo séptimo y octavo del diverso 134 de la Constitución Federal.

La Sala Superior ha sostenido que, conforme al principio de legalidad electoral, todos los actos y resoluciones electorales deben sujetarse invariablemente a lo previsto en la Constitución General y a las disposiciones legales aplicables, por tanto la responsable debió sujetarse a lo previsto por nuestra Máxima Ley, porque todo acto de autoridad debe estar adecuado y en su caso suficientemente fundado y motivado.

Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones la Tesis de Jurisprudencia, Registro No. 920808 Localización: Tercera Época, Sala Superior Fuente: Apéndice (actualización 2001) Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral, Página: 52 Tests: 39 Jurisprudencia, que reza:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL".

De lo puntualizado en la jurisprudencia en sita, se puede deducir que la fundamentación legal, precisa, clara, inobjetable y sin desviaciones de la norma jurídica, por parte de la autoridad es algo que constituye desde décadas atrás uno de los elementos cardinales de nuestro Estado de Derecho; entendiéndose por autoridad, en un sentido amplio, también a la autoridad electoral;



consecuentemente, resulta inadmisibile cualquier acto de autoridad que trastoque los principios fundamentales reconocidos constitucionalmente, así como que implique la inobservancia de las disposiciones que integran el marco jurídico aplicable; y,

CUARTO. Respecto al caso omiso que han hecho desde el primer momento las autoridades electorales, respecto de la prueba presentada, relativa al Testimonio Notarial, emitido y signado por Fedatario Público, respecto de la vinilona que dio origen a esta litis y de la cual consta en autos su esencia, debo decir, que la misma constituye el medio idóneo por el cual la Máxima Autoridad Comicial, puede cerciorarse que en la misma se consigna la violación tantas veces enunciada en los diferentes medios de impugnación realizados, pues de su contenido se evidencia que se ha hecho alusión a un programa de desarrollo social, que no puede ser usado en beneficio de un partido político.

La prueba no entraña el acto mismo, sino que constituye el instrumento en el cual se asientan los hechos integradores de aquél; es decir, es un objeto creado y utilizado como medio demostrativo de uno o diversos actos jurídicos que lo generan. Por tanto, al no efectuar la valoración de este tipo de elementos de prueba, se considera como no evidenciado algo que excede de lo expresamente consignado."

CUARTO. Estudio de fondo. Los agravios no dan lugar a modificar o revocar la resolución recurrida.

En esencia, el actor expone tres cuestiones: **a) Omisión de valorar una prueba documental.** Según el actor, las autoridades responsables no valoraron el testimonio notarial donde se hizo constar la existencia de la propaganda materia de la denuncia; **b) Propaganda partidista ilegal.** El actor dice que es ilegal la resolución impugnada, porque en su concepto la propaganda denunciada hace referencia al *Seguro Popular* lo cual, en su concepto, está prohibido para los partidos





políticos y c) **Actos anticipados de campaña.** En concepto del actor, la resolución es ilegal porque estima que la propaganda denunciada encuadra en actos anticipados de campaña prohibidos por la legislación electoral.

Por razón de método, el análisis de los agravios se realizará en orden diferente al planteado por el promovente, a efecto de que, en la medida de lo posible, se eviten repeticiones innecesarias al estudio del presente asunto.

a) Omisión de valorar una prueba documental.

Dice el actor que las autoridades han *hecho caso omiso* del testimonio notarial que le presentó, donde consta la existencia de la propaganda materia de la denuncia, siendo éste el medio idóneo para cerciorarse de la existencia de la propaganda que alude a un programa social.

Es infundado el argumento, porque contrariamente a lo expuesto por el actor, la responsable se pronunció expresamente respecto del estudio de dicha documental por parte de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Al respecto, en el punto D, de la resolución impugnada, la responsable expuso:



"En este sentido, es claro que el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva valoró las pruebas aportadas como lo es la fe notarial que se acompañó a la queja, toda vez que de las mismas tuvo por cierta la existencia de una propaganda con las características y contenido que se desprenden de los documentos aportados.

Sin embargo, si del contenido de las documentales el funcionario mencionado determinó que no existía violación alguna, lo hizo en ejercicio de la función que tiene precisamente para valorar las mismas de acuerdo al criterio y autoridad que le son legalmente conferidas. Tal atribución se desprende de lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 72 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

En razón a las consideraciones anteriores, es de estimarse que al valorar el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital las pruebas ofrecidas, determinó en ejercicio de sus atribuciones legales emitir el auto de desechamiento que dio origen al recurso de revisión que hoy nos ocupa, por lo que en consecuencia deviene declarar el presente agravio INFUNDADO E INOPERANTE."

Lo expuesto demuestra lo infundado del agravio, pues la responsable abordó directamente la cuestión relativa al valor probatorio de la documental ofrecida por la actora y al efecto señaló que con ella se tuvieron por ciertos los hechos materia de la denuncia, es decir, la existencia de una propaganda con las características y contenido que se desprenden de los documentos aportados.

En razón de que la responsable tuvo por comprobada la existencia y el contenido de la propaganda materia de la denuncia, pues con base en tales circunstancias analizó la legalidad de la misma, la comprobación de los hechos ya no





forma parte de la litis en este juicio, al reducirse a una cuestión de derecho.

En esas condiciones, queda por verificar si es legal o no la valoración jurídica de la responsable, lo cual será analizado en adelante.

b) Propaganda partidista ilegal.

Antes de llevar a cabo el análisis respectivo se estima pertinente hacer algunas consideraciones tendentes a precisar puntualmente la litis materia de estudio en este tema.

La litis consiste en determinar si es o no ilegal el contenido de la propaganda del Partido Acción Nacional, motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, y por tanto, si ha lugar a revocar o confirmar la resolución emitida por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Guanajuato.

En esa resolución, el consejo local citado estimó que era de confirmarse el auto de desechamiento, dictado a su vez por el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del propio Instituto Federal Electoral, respecto de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, con relación a la vinilona ubicada en el edificio sito en el número 813, poniente del boulevard Adolfo López Mateos, a un



costado del edificio conocido como Centro Médico del Bajío, en la Ciudad de León, Guanajuato, respecto del cual se aportó instrumento notarial que contiene las fotografías que se reproducen a continuación:





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

347

41

SUP-RAP-22/2009



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Para confirmar el auto de desechamiento en comento, se esgrimieron las razones siguientes:





1. No es ilegal la propaganda motivo de denuncia, porque es de carácter político y se ajusta a los lineamientos legales y reglamentarios.
2. No se trata de actos de precampaña, dado que no reúne las características propias de ese tipo de propaganda.
3. No se trata de propaganda gubernamental.

Para tratar de desvirtuar las consideraciones que corresponden a estas afirmaciones, el recurrente formula los agravios que a continuación se analizan.

Se alega que se transgrede el artículo 2, inciso h) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos (en adelante Reglamento de Propaganda) así como 134 del Código Federal; porque a decir del recurrente la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda cualquier información ya sea educativa o de orientación social, sólo podrá contener información que concierna al desarrollo social, es decir debe ser completa y absolutamente con carácter institucional.

El apelante agrega que se transgrede el artículo 41, párrafo 2, base III, apartado C y 134, párrafos octavo y noveno de la Carta Magna, en relación con el artículo 347, incisos c) y d), del Código Federal, en virtud de que se vulneró la equidad en



la competencia electoral al no respetarse la libre participación política de los demás partidos políticos, ajenos a la propaganda motivo de denuncia.

Estos argumentos son infundados, dado que no ha lugar a considerar que el denunciado, en su carácter de partido político, pueda ser sujeto responsable de la violación a los artículos precitados, con motivo de la propaganda en comento.

Al respecto se estima pertinente analizar el contenido de los dispositivos citados, así como de aquellos que regulan la propaganda concerniente a los programas sociales, y el ejercicio de los recursos en ellos involucrados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 41.

(...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.





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

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada 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. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia."

"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."

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;"

Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

"2. .Se considerará propaganda político electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales, o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órganos de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión,





prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares que contenga alguno de los elementos siguientes:

(...)

h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos."

El contenido de estos artículos permite advertir que sus disposiciones están dirigidas a sujetos específicos como son autoridades, órganos de gobierno y servidores públicos, sin que en ninguno de las hipótesis se haga referencia a partidos políticos.

Esto es así porque el artículo 41 habla de propaganda gubernamental; el 134 de servidores públicos de la federación y de las entidades federativas, así como de los municipios y delegaciones del Distrito Federal; el 347 de las autoridades o los servidores públicos en los distintos ámbitos de gobierno, y el 2 del Reglamento de Instituciones, a poderes públicos y órganos en los ámbitos de gobierno.

La referencia a los partidos políticos, que hacen las disposiciones transcritas, está vinculada a los efectos y consecuencias que pueden producirse con motivo de las conductas infractoras en que pueden incurrir esas autoridades, instituciones, órganos de gobierno y servidores públicos, en virtud de que se afecte la equidad en la



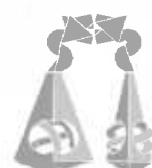
competencia electoral; mas no con relación a que dichos partidos políticos puedan considerarse responsables, con motivo de propaganda que lleven a cabo los sujetos antes descritos.

Esto resulta lógico, dado que a los partidos políticos no se les confiere, dentro de sus atribuciones, el manejo de los recursos a cargo de esas autoridades, instituciones, órganos y servidores públicos, como para responsabilizarlos con motivo de la propaganda en donde se promoció a un partido político determinado.

En consecuencia, contra lo que pretende el recurrente no existe base legal para estimar, que con motivo de la propaganda que dio origen a la denuncia, el Partido Acción Nacional puede transgredir alguna de las disposiciones pretranscritas.

No obsta a la conclusión anterior, que en el artículo 347, párrafo 1, *in fine*, del Código Federal, esté contenida la denominación **cualquier otro ente público**, pues como se verá a continuación, no existe base legal para identificar a un partido político con dicha denominación.

Para ello es necesario analizar las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de enero de dos mil ocho.





En la exposición de motivos de la iniciativa de modificación, se estimó que desde la promulgación del Código en mil novecientos noventa, éste había carecido de disposiciones que regularan suficientemente los procedimientos para sancionar conductas prohibidas en la Constitución y en la propia Ley.

A efecto de subsanar la omisión apuntada, en la iniciativa se propuso un nuevo Libro Séptimo, correspondiente a los procedimientos para la imposición de sanciones a los sujetos que incurrieran en conductas prohibidas, y en la que se quiso establecer con precisión las sanciones aplicables.

Al respecto, en la exposición de motivos se señala que:

"Para los propósitos antes señalados, en el título primero del nuevo libro se definen los sujetos que pueden incurrir en infracciones, se tipifican las conductas sancionables y se determinan las sanciones aplicables por parte de la autoridad administrativa, es decir, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral".

En el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados (en su calidad de cámara revisora) se retoma el señalamiento de las omisiones en que incurría el Código anterior, para establecer sanciones aplicables a conductas violatorias de la norma; así mismo, en dicho



dictamen, con relación al capítulo primero del nuevo Libro Séptimo, se destaca lo siguiente:

“En el capítulo primero se establece quiénes pueden ser sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las normas del Código, las conductas sancionables y las sanciones que pueden ser impuestas. Se incorporan como sujetos sancionables a los aspirantes a cargos de elección popular, los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobiernos municipales; órganos de gobiernos de Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público; los concesionarios y permisionarios de radio o televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar partido político; las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes.

El apartado de infracciones se ha sistematizado para agrupar este tipo de faltas de acuerdo al sujeto infractor. De esta manera se enlistan las infracciones de los partidos políticos, de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, de las personas físicas y morales. También se incorporaron al texto del código nuevas infracciones que pueden ser cometidas por las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes de la unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; las infracciones de los notarios públicos, los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, las conductas





infractoras de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, así como de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos. En relación con los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, se perfeccionó la redacción de la norma precedente.

El catálogo de sanciones a imponer por las infracciones de las normas del código se reorganizó tomando como criterio al sujeto infractor. Así mismo, al final del capítulo se fijan reglas para la individualización de la sanción."

Las expresiones vertidas en la exposición de motivos y en el dictamen precedentes, cobran concreción puntual en la implementación del nuevo Libro Séptimo denominado **De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno.**

En el título primero de dicho libro **De las faltas electorales y su sanción**, tiene relevancia su primer capítulo por su vinculación primordial al presente estudio, dado que se refiere a **Sujetos, conductas sancionables y sanciones.**

El capítulo en comento está integrado por los artículos 340 a 355, que para efectos esquemáticos (específicamente) corresponderían a los tres grupos a que se refiere el capítulo: a) sujetos, b) conductas infractoras y c) sanciones.

Del procedimiento legislativo antes mencionado, destaca la expresa intención del legislador de organizar las infracciones



en orden a los sujetos responsables, de lo que se obtiene que, por criterio legal expreso, el catálogo de sanciones referido a cada sujeto responsable es de carácter taxativo y excluyente, lo que significa que se separaron las infracciones y las sanciones en que podría incurrir cada sujeto, con la intención de no mezclar o confundir las conductas ilícitas en que cada uno podría incurrir.

El carácter excluyente de la organización legal de las conductas consideradas como ilícitas, se traduce en que las infracciones que el legislador sistematizó por separado para un sujeto, no son aplicables a otro diferente, ya que para cada uno rige el conjunto de infracciones previamente determinado por el legislador.

Esta circunstancia expresamente manifestada por el legislador, consistente en su voluntad de sistematizar las infracciones en orden al sujeto responsable, constituye un principio de interpretación que orienta la forma de resolver el caso sometido a esta Sala Superior.

Tomando en consideración lo expuesto, se abordará el análisis, con relación particular a la materia de estudio, es decir, a la propaganda del Partido Acción Nacional motivo de denuncia, que involucra temas atinentes a partidos políticos, propaganda y programas de gobierno.

a) Sujetos.





En el artículo 341 se particulariza quiénes son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el Código, y en los incisos que componen el párrafo 1 de ese numeral, se precisan los distintos grupos de sujetos de responsabilidad, de los que son de destacarse los identificados con los incisos a), c) y f):

a) Los partidos políticos.

c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos y cualquier otro ente público.

Es evidente que al mencionarse en incisos diferentes a los partidos políticos y a los demás sujetos de responsabilidad, el legislador quiso diferenciar los grupos de sujetos imputables, por lo que no habría razón, para considerar que en la denominación **ente público** —inciso f)— deba considerarse también a los partidos políticos.

Lo anterior se ve reforzado porque como se verá a continuación, el legislador establece el catálogo de



infracciones que se pueden imputar a cada uno de los grupos de sujetos responsables, y al respecto debe resaltarse que en el grupo específico de los partidos políticos se relacionan, puntualmente, las conductas sancionables que le son atribuibles.

b) Conductas infractoras.

Con relación a los **partidos políticos**, en el artículo 342, párrafo 1 incisos a), e), g), h) y j), se prevén hipótesis sancionables que vinculan propaganda:

Esas hipótesis se refieren a lo siguiente:

1. El cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 38 del propio Código, que en materia de propaganda política o electoral, se refieren a abstenerse de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas; así como abstenerse de utilizar símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentos de carácter religioso.
2. Realización anticipada de actos de precampaña o campaña.
3. Realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero, cuando se acredite que se hizo con consentimiento de algún partido político, sin perjuicio de que





se determine la responsabilidad de quien hubiera cometido la infracción.

4. Incumplimiento de las demás disposiciones atinentes a precampañas y campañas electorales.

5. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos.

Con relación a los **aspirantes, precandidatos o candidatos** a cargos de elección popular debe tenerse en cuenta lo que dispone el artículo 344, párrafo 1, incisos a) y f), en donde se establece como infracción, que realicen actos anticipados de precampaña o campaña; así como el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.

Por último respecto de **autoridades y servidores públicos**, en lo que interesa a este estudio, el artículo 347, párrafo 1 inciso e) dispone a la letra:

“Artículo 347.

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes de la unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público (...).



e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; (...)"

En esa transcripción se hace evidente que la utilización de programas y de sus recursos con fines electorales está prohibido específicamente a los servidores públicos y a las autoridades descritas en la transcripción precedente.

c) Sanciones.

Por último se estima pertinente mencionar que en el artículo 354 se establecen las infracciones que se pueden imponer a cada uno de los sujetos responsables, y de manera diferenciada, se determinan las que se pueden imponer a:

- a) Partidos políticos.
- b) Agrupaciones políticas nacionales.
- c) Aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- d) Ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos o de cualquier persona física o moral.
- e) Observadores electorales u organizaciones de observadores electorales.
- f) Concesionarios o permisionarios de radio y televisión.
- g) Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos.





h) Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.

La enumeración de sanciones aplicables a los sujetos relacionados en los incisos anteriores, encuentran correspondencia con los especificados en el artículo 341 (referido a los sujetos de responsabilidad) salvo los identificados en los incisos f), g), h) y l) de dicho artículo, que se enlistan a continuación.

"f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;

g) Los notarios públicos;

h) Los extranjeros; (...)

l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; (...)"

Respecto de estos sujetos responsables, en el artículo 355, párrafos 1, 2, 3 y 4 se dan los lineamientos respectivos para el trámite que debe seguirse, y se puede advertir de manera general, que la Autoridad Administrativa Electoral toma conocimiento de la infracción, integra expediente y remite a la autoridad conducente (Auditoría Superior o equivalente a



la entidad federativa; Colegio de Notarios; Secretaría de Gobernación) para los efectos que establezca las leyes aplicables.

Por último en los párrafos 5 a 7 del artículo 355 se dan los lineamientos para la individualización de las sanciones que habrá de aplicar la Autoridad Administrativa Electoral.

Así, en función de las afirmaciones realizadas en la exposición de motivos de la iniciativa de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del dictamen de la Cámara de Diputados y del análisis de las disposiciones del texto vigente de dicho Código, es posible arribar a las conclusiones siguientes:

— A los sujetos responsables, que ya relacionaba el texto anterior del Código, se incorporaron otros, que realizaban conductas que el Código no tipificaba como sancionables de manera expresa.

— En el capítulo primero del Libro Séptimo se clasifica claramente a los distintos grupos de sujetos responsables. Entre esos grupos diferenciados se encuentran, entre otros: a) los partidos políticos; b) aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y c) las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la unión; de los poderes locales; órganos de gobierno





municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

— En las hipótesis de conductas que dan lugar a fincar responsabilidad a los partidos políticos, no se especifica alguna que describa como hecho sancionable el hacer propaganda con referencia a programas sociales.

— Entre la descripción de conductas que producen infracción, vinculadas a programas sociales, se encuentran únicamente las imputables a las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, al prohibírseles utilizar programas sociales y sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político.

— Aunque en la relación de los sujetos responsables del párrafo anterior se incluye la denominación **cualquier otro ente público**, en esta categoría no es posible ubicar a los partidos políticos, pues éstos corresponden a un grupo específico diverso de sujetos responsables, y de igual forma, se establecen las infracciones particulares que se pueden imputar a dichos partidos políticos.



— El análisis previo a estas conclusiones permite observar, que el legislador ordinario racionalmente estableció determinados grupos de sujetos responsables; los catálogos de conductas imputables a cada uno de esos grupos, y las sanciones que en su caso se pueden imponer a la mayoría de esos grupos de sujetos responsables.

— Entonces no hay base admisible, para sustentar que hipótesis de conductas sancionables atribuibles a los servidores públicos, a las autoridades y a los órganos de gobierno (vinculados específicamente con programas sociales y sus recursos) puedan ser trasladadas al ámbito de los partidos políticos, ya que si ésta hubiera sido la intención del legislador, esas conductas las habría considerado también dentro del catálogo de conductas sancionables respecto de los partidos políticos.

— Por tanto la denominación **cualquier otro ente público** debe referirse a órganos de gobierno (no relacionados en el artículo 341, párrafo 1, inciso f)), que por sus propias atribuciones manejen programas sociales y sus recursos, como podría ser una empresa de participación estatal mayoritaria.

— Ante la falta de hipótesis legal en donde se establezca responsabilidad de partidos políticos por realizar propaganda vinculada a programas sociales, no hay duda que se está ante la falta o ausencia de tipicidad, cuando un partido





político realiza actos de la índole apuntada, y ante la exigencia de estricta tipicidad que rige en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, no es posible tomar elementos de supuestos legales concernientes a servidores públicos y autoridades, para aplicarlos a los partidos políticos y encuadrar su conducta como sancionable.

Todas estas consideraciones dan lugar a sostener que conforme al análisis de los artículos que conforman el capítulo primero del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no existe disposición que describa como infractora una conducta, en la que un partido político realice propaganda con referencia a programas sociales.

En otro agravio el recurrente expresa, con motivo de la propaganda motivo de denuncia se transgreden disposiciones de orden público, como son los artículos 28, de la Ley General de Desarrollo Social; 18, base V y 39, fracciones XI y XII del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.

Se alega que las disposiciones precitadas tienen por objeto evitar que los partidos políticos ofrezcan programas sociales a la población, en virtud del beneficio que podría repercutirles al verse favorecidos con el sufragio de los votantes involucrados con esos recursos.



Se agrega por el recurrente, que con estas disposiciones se trata de garantizar que los programas sociales no constituyan instrumento para favorecer a un grupo, a efecto de que acceda al poder; por lo que en este contexto la propaganda denunciada, violenta el principio de imparcialidad contenido en el artículo 134 constitucional, ya que el Partido Acción Nacional hace alusión a programas sociales.

Con relación al agravio inmediato anterior, el recurrente parte de una premisa falsa y, por tanto la conclusión a la que arriba también lo es.

En efecto, el promovente insiste en que se transgrede el contenido del artículo 134 constitucional; sin embargo como se dejó asentado en consideraciones previas, el contenido de ese artículo está vinculado a sujetos responsables específicos, como son servidores públicos de la federación y las entidades federativas, así como de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal; poderes públicos y órganos de los distintos ámbitos de gobierno.

Se hizo notar también, que la materia de las infracciones estaba vinculada la propaganda realizada por esos sujetos responsables, en transgresión a las disposiciones constitucionales y legales, y se concluyó, que no existe base para sustentar que entre dichos sujetos se encuentren los partidos políticos.





De ahí que es errónea la conclusión a que pretende llegar el recurrente, en el sentido de que el Partido Acción Nacional transgredió lo dispuesto en el artículo 134.

En este mismo contexto resulta infundado que la propaganda motivo de denuncia transgreda las disposiciones invocadas por el apelante.

En relación con lo anterior, de la interpretación de la Ley General de Desarrollo Social y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2009, se arriba a la conclusión de que no existe prohibición legal, como erróneamente considera el actor, para que los partidos políticos empleen en su propaganda política la valoración positiva o negativa de algún programa social o actos de gobierno.

En efecto, en los artículos 4, 15, 18, 22 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social establecen:

Artículo 4. La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo.

Artículo 15. La Elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación.

Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de



acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 22. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Por su parte, en los artículos 18, 28, 30, 31 y 39, fracción XI y XII del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2009, se prevé:

Artículo 18. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación y éstos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, sólo podrán realizarse erogaciones en materia de servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, las cuales se sujetarán a los mecanismos de supervisión de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, deberán observar lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a la limitación para





difundir en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, observando lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo, supervisará la administración y distribución de los tiempos fiscales cubiertos por las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal. Dicha distribución se realizará en la proporción siguiente: 40 por ciento al Poder Ejecutivo Federal; 30 por ciento al Poder Legislativo, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10 por ciento al Poder Judicial, y 20 por ciento a los entes autónomos.

La Secretaría de Gobernación conforme a lo previsto en el párrafo segundo de este artículo dará seguimiento a la utilización de los tiempos fiscales. Asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita. Las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo.

Con base en lo anterior, la Secretaría de Gobernación informará bimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la utilización de los tiempos fiscales, así como sobre las reasignaciones que, en su caso, realice.

Los programas de comunicación social y las erogaciones que con base en estos programas realicen las dependencias y entidades deberán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación en el ámbito de su competencia, de conformidad con las disposiciones generales que para tal efecto publique en el Diario Oficial de la Federación.

Todas las erogaciones que conforme a este artículo realicen las entidades deberán ser autorizadas de manera previa por el órgano de gobierno respectivo o su equivalente.

Durante el ejercicio fiscal no podrán realizarse ampliaciones, traspasos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto al concepto de gasto correspondiente



a servicios de comunicación social y publicidad de los respectivos presupuestos ni podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente o cuando se requiera para promover la venta de productos de las entidades para que éstas generen mayores ingresos. En ambos supuestos se requerirá, de manera previa, que las modificaciones correspondientes sean autorizadas por la Secretaría de Gobernación para ser incluidas en los programas de comunicación social y la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de Gobernación informará a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública, dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha en la que se emita la autorización, sobre las razones que justifican la ampliación, traspaso o incremento de recursos, así como sobre su cuantía y modalidades de ejercicio.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, remitirá a la Cámara de Diputados un informe que contenga la relación de todos los programas y campañas de comunicación social, desglosadas por dependencias y entidades, así como la programación de las erogaciones destinadas a sufragarlos. Asimismo, deberá contener la descripción de las fórmulas, modalidades y reglas para la asignación de tiempos oficiales. Dicho informe deberá presentarse una vez autorizados los programas de comunicación correspondientes.

Los programas y campañas de comunicación social se ejecutarán con arreglo a las siguientes bases:

- I. Los tiempos oficiales sólo podrán destinarse a actividades de difusión, información o promoción de los programas y acciones de las dependencias o entidades, así como a las actividades análogas que prevean las disposiciones aplicables;*
- II. Las dependencias y entidades no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la dependencia o entidad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de comunicación social. Los medios de difusión del sector público podrán convenir con los del sector privado la prestación recíproca de servicios de publicidad;*





III. Las erogaciones realizadas en materia de comunicación social se acreditarán con órdenes de transmisión, en las que se especifique la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, cobertura y las pautas de difusión en medios electrónicos.

Para medios impresos se acreditará con órdenes de inserción, en las cuales se deberá especificar la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, la cobertura y circulación certificada del medio en cuestión;

IV. Las dependencias y entidades, previo a la contratación de servicios de producción, espacios en radio y televisión comerciales, deberán atender la información de los medios sobre cobertura geográfica, audiencias, programación y métodos para medición de audiencias, así como su capacidad técnica para la producción, postproducción y copiado. La Secretaría de Gobernación dará seguimiento a la inclusión de los medios públicos en los programas y campañas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades, y

V. La publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de los programas sujetos a reglas de operación deberá incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa". Sólo en los casos de los programas de desarrollo social y del Sistema de Protección Social en Salud, deberán incluirse, respectivamente, las leyendas establecidas en los artículos 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 39 de este Decreto. Para lo anterior, deberán considerarse las características de cada medio.

La Secretaría de Gobernación informará bimestralmente a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública sobre la ejecución de los programas y campañas de comunicación social, así como sobre el ejercicio de las erogaciones a las que se refiere el presente artículo. Dichos informes deberán contener, al menos, lo siguiente: monto total erogado por dependencia y entidad, empresas prestadoras de los servicios y tiempos contratados, fiscales y de Estado utilizados por cada dependencia y entidad.

El gasto en comunicación social aprobado en este presupuesto deberá destinarse, al menos, en un 5 por



ciento a la contratación en medios impresos, conforme a las disposiciones aplicables.

En el Informe de Avance de Gestión Financiera a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se deberá dar cuenta del ejercicio de estos recursos.

Artículo 28. Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 18 de este Decreto. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá incluir otros programas que, por razones de su impacto social, deban sujetarse a reglas de operación.

La Cámara de Diputados, a través de la comisión ordinaria que en razón de su competencia corresponda, podrá emitir opinión sobre las reglas de operación que el Ejecutivo Federal haya emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a más tardar 30 días naturales posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que la aplicación de los recursos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia a cargo del programa sujeto a reglas de operación correspondiente, dará respuesta a la Cámara de Diputados en un plazo que no excederá de 30 días naturales posteriores a la recepción de la opinión respectiva.

Las dependencias y entidades que tengan a su cargo dichos programas deberán observar las siguientes disposiciones para fomentar la transparencia de los mismos:

I. La papelería y documentación oficial para los programas deberán incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa". En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y del Sistema de Protección Social en Salud, se observará lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 31 y 39 de este Decreto.

Todo el gasto en comunicación social relacionado con la publicidad que se adquiriera para estos programas por parte de las dependencias y entidades, así como aquél relacionado con los recursos presupuestarios federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y las





demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que se aplique a través de anuncios en medios electrónicos, impresos, complementarios o de cualquier otra índole, deberá señalar que se realizan con los recursos federales aprobados en este presupuesto e incluir la leyenda señalada en el artículo 18, fracción V, de este Decreto;

II. Los programas que contengan padrones de beneficiarios deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población y, en el caso de personas morales, con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes. La información que se genere será desagregada, en lo posible, por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa, municipio o demarcación territorial del Distrito Federal. Las dependencias y entidades deberán enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar el último día hábil de noviembre, la información, los criterios y/o las memorias de cálculo mediante los cuales se determinaron los beneficiarios;

III. Las dependencias y entidades que tengan a su cargo la ejecución de los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE; del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA; de IMSS-Oportunidades; de Atención a Personas con Discapacidad, a cargo del DIF; de Atención a Familias y Población Vulnerable, a cargo del DIF; de Apoyo al Empleo, PAE; de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., de Abasto Rural, a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.; y de Desarrollo Humano Oportunidades; deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el monto asignado y la distribución de la población objetivo de cada programa social por entidad federativa;

IV. La Secretaría de Desarrollo Social en el caso del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., actualizará permanentemente los padrones y publicará en el Diario Oficial de la Federación, durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el número de beneficiarios por entidad federativa y municipio. Asimismo, se harán del conocimiento público los nombres de los proveedores de leche de Liconsa, S.A. de C.V., en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

V. En el Sistema Integral de Calidad en Salud y el Programa Escuelas de Calidad, las secretarías de Salud y de Educación Pública darán prioridad a las localidades en



donde opere actualmente el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades;

VI. En el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y, en ningún caso, se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo;

VII. Poner a disposición del público en general un medio de contacto directo, en el cual se proporcione asesoría sobre el llenado de los formatos y sobre el cumplimiento de los requisitos y trámite que deben observarse para obtener los recursos o los beneficios de los programas, y

VIII. Las reglas de operación, los formatos, las solicitudes y demás requisitos que se establezcan para obtener los recursos o los beneficios de los programas; los indicadores de desempeño de los programas, y los medios de contacto de las unidades responsables de los mismos deberán estar disponibles en las páginas de Internet de las dependencias y entidades.

De igual manera, queda estrictamente prohibida la utilización de los programas de apoyo para promover o inducir la afiliación de la población objetivo a determinadas asociaciones o personas morales.

Artículo 39. La operación del Sistema de Protección Social en Salud deberá sujetarse a lo siguiente:

XI. La Secretaría de Salud deberá incluir, tanto en el documento de identificación que presentan los beneficiarios para recibir los apoyos, establecido por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, como en las guías y materiales de difusión la leyenda: "El Seguro Popular es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social", y realizará acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política de la afiliación o la prestación del servicio médico;

XII. La Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, elaborará modificaciones a los lineamientos de difusión, en su caso, e incluirá en los materiales de difusión para el personal operativo, la siguiente leyenda: "El condicionamiento





electoral o político de los programas sociales constituye un delito federal que se sanciona de acuerdo con las leyes correspondientes. Ningún servidor público puede utilizar su puesto o sus recursos para promover el voto a favor o en contra de algún partido o candidato. El Seguro Popular es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos", y

***"

De lo establecido expresamente en dichos ordenamientos, tanto en la Ley como en el Decreto de Presupuesto se colige, que se regula la manera en la cual deben ser aplicados los programas de desarrollo social, así como los propósitos que con ellos se buscan, primordialmente favorecer a las clases más desprotegidas, para apoyar a su desarrollo mediante el otorgamiento de bienes y servicios que coadyuven a mejorar las condiciones de vida mediante su distribución justa de esos beneficios conforme con los méritos, necesidades y posibilidades de los beneficiarios.

En esas condiciones, los sujetos a quienes corresponde la aplicación de los programas de desarrollo, de acuerdo con sus atribuciones, deben velar porque se ejerzan en forma adecuada y garantizar que no se realicen prácticas discriminatorias en la prestación de los programas de desarrollo.

Los bienes jurídicos tutelados, por un lado, son el debido ejercicio de los recursos públicos a favor del desarrollo social, garantizando la prestación de los bienes y servicios en ellos contenidos; y por otro, el derecho incondicional, no



discriminatorio, de los beneficiarios de esos servicios para no ver restringido o coartado su derecho a recibirlos por razones distintas (políticas, electorales, discriminatorias, etcétera) a los méritos, necesidades y posibilidades que tengan para acceder a ellos.

La utilización de propaganda relativa a los programas de desarrollo social por parte de los partidos políticos como mecanismo de promoción política, no desnaturaliza, ni afecta la imparcialidad, tampoco lesiona la equidad y, menos aun, atenta en contra de la dignidad de las personas.

La implementación, ejercicio y vigilancia de los programas de desarrollo social corresponden al estado, a través de los servidores y órganos del Ejecutivo Federal, de los Estados y a los gobiernos de los Municipios, así como a los poderes legislativos, en el ámbito de sus atribuciones, y son ejercidos de acuerdo con las partidas presupuestales del Estado.

Lo anterior implica que dichos programas, los recursos y su aplicación compete y están a disposición exclusivamente de los órganos gobiernos federal, sin que sea permitido que los partidos políticos, los candidatos, ni alguna otra persona o ente puedan disponer su aplicación, control y vigilancia.

El ejercicio de los programas sociales, al provenir del ejercicio del gasto público, es una cuestión de orden público, lo cual garantiza que el programa llegue a la población destinada





para ese efecto, sin que para ello exista algún tipo de condicionamiento, presión, restricción o reserva para entregar los beneficios respectivos, como se evidencia a continuación.

En los artículos 1, 2, 7, 10, 11, 18, 22, y 39 de la Ley General de Desarrollo Social se establece que:

- Dicha ley es de orden público e interés social, cuyo objeto es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; señalar las obligaciones del Gobierno; establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios, así como lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; fomentar el sector social de la economía; regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.
- Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.
- Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.



- Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones: Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad; Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura; Tener la reserva y privacidad de la información personal; Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley; Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada; Presentar su solicitud de inclusión en el padrón; Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social; Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

- La Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre sus objetivos, el propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

- Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley;





y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.
- La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría de Desarrollo Social, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones.

Conforme con estas bases, se puede afirmar que como los programas de desarrollo social están a cargo del Estado, a través de sus distintos niveles de gobierno, y como las políticas de desarrollo social no podrán ser discriminatorias en la prestación de los bienes y servicios, los bienes jurídicos que se tratan de garantizar son:

Por un lado, el eficaz ejercicio de las políticas nacionales de desarrollo social y de los recursos públicos destinados a ellos, razón por la cual se acota la actuación de los órganos encargados de su implementación y se les imponen



prohibiciones específicas para que no distorsionen dichos programas.

Por otro, el derecho de la población a recibir y ser beneficiarios de tales programas, garantizado el libre acceso a los bienes y servicios que los conforman, en condiciones de igualdad de oportunidades, sin discriminación o exclusión social, ni sujetos a condición alguna.

Esos valores jurídicos no se ven trastocados por la propaganda que realizan los partidos políticos, cuando incluyen como elementos los programas sociales que llevan a cabo los gobiernos, porque los partidos no son los sujetos que legalmente ejercen esos programas de desarrollo social, por ende, desde un punto de vista material no están en posibilidad de determinar las condiciones de ejercicio y aplicación de dichos beneficios, mucho menos de disponer a quienes se incluyan como beneficiarios, precisamente porque el derecho a recibir los bienes y servicios es general, no discriminatorio ni excluyente.

En ese sentido, al no existir posibilidad jurídica ni material de que los partidos políticos dispongan y asignen los beneficios que otorgan los programas de desarrollo social, resulta inconcuso que la sola referencia de dichos conceptos en la propaganda política que realizan, no entraña violación a los bienes jurídicos que se resguardan en las normas citadas.



Por los mismos motivos, resulta evidente que la utilización de propaganda relativa a los programas de desarrollo social por parte de los partidos políticos, como mecanismo de promoción política, no afecta la imparcialidad, ni la equidad en las contiendas entre los partidos políticos y, menos aun, puede entenderse que vulnera la dignidad de las personas beneficiadas por aquellos programas, dado que dicha propaganda no se traduce en un elemento que pudiera de algún modo condicionar, discriminar o excluir la aplicación de los programas de desarrollo social.

El contenido de las disposiciones transcritas permite observar que no prevén como sujetos responsables a los partidos políticos, ya que es clara la intención del legislador de referirse a las autoridades, instituciones, órganos de los varios ámbitos de gobierno y servidores públicos, vinculados con la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social.

A dichos sujetos responsables se dirigen las disposiciones transcritas a efecto de prohibirles que, en la publicidad atinente a dichos programas, se inserten elementos que benefician a un partido político, y al efecto, se obliga a insertar leyendas donde se explicita que el programa es ajeno a cualquier partido político.

Pero se insiste, esas disposiciones se dirigen a los miembros del gobierno vinculados con la publicidad que debe darse a



esos programas, mas no a los partidos políticos, dado que a éstos no se les confiere atribuciones para contratar la publicidad de esos precisos programas, ni se les otorgan recursos al efecto.

Las disposiciones transcritas son claras en señalar a las autoridades y a los órganos de Estado encargados de ejercer y velar por la correcta aplicación de los recursos destinados a los programas sociales, entre los cuales no se encuentran los partidos políticos como sujetos encargados de esas funciones.

Como se ve, lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en el Presupuesto de Egresos de la Federación citados, respecto de la propaganda de los programas sociales, evidencia que las obligaciones a las cuales se refieren dichas normas, tienen como sujetos a todas las dependencias y organismos, así como a los servidores públicos del Ejecutivo Federal, de los poderes ejecutivos de las entidades federativas y de los municipios, así como a los del Poder Legislativo, en sus respectivas competencias y según les corresponda de acuerdo a sus atribuciones (lo que se corrobora en lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley mencionada y 28 del Presupuesto).

Más aún debe asentarse, que para el caso de que cualquier persona u organización estime que existen conductas transgresoras a las disposiciones de la Ley General de





Desarrollo Social, particularmente por cuanto hace a programas sociales, la persona u organización estará facultada para presentar la denuncia correspondiente ante la Contraloría Social, quien atenderá e investigará, en su caso, las quejas y denuncias atinentes, e incluso dicha contraloría podrá presentar, en su caso, ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con dichos programas sociales.

Lo anterior en términos de los artículos 10, fracción IV, 67, 69 y 71 de la ley general citada.

Es así, que queda evidenciado el que son autoridades distintas a la administrativa electoral, las competentes para conocer e investigar los hechos vinculados a la transgresión de las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, específicamente, los relacionados con programas sociales.

Lo hasta aquí considerado sirve de base para sustentar por un lado, que el partido político denunciado no figura como sujeto de responsabilidad en términos del artículo 134 constitucional —por cuanto hace al presente tema de estudio— y por otro lado, que la autoridad administrativa electoral no tiene facultades para conocer, en su caso, de la transgresión a las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social.



Lo anterior no significa que los partidos políticos no puedan incurrir en responsabilidad en el ámbito electoral, en caso de vulnerar lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, por ejemplo, cuando se pruebe que actúan en contubernio o complicidad con alguna autoridad para aprovecharse de los programas sociales o cuando se demuestra que accedieron de cualquier manera a información privilegiada, de carácter reservado o confidencial en poder de algún órgano o funcionario de gobierno, cuyo deber era el de resguardarla, afectando con ello los principios rectores del derecho electoral, lo cual, desde luego, dependerá de las pruebas aportadas en cada caso concreto. Además, esas específicas conductas que en su caso pudieran darse, tendrían que ser valoradas para determinar si se ajustan o no a la legalidad o si pueden llegar a constituir una infracción, la cual podría ser incluso de naturaleza diversa a la que ahora, el partido recurrente pretende se tenga por demostrada, según la norma que se contravenga o los valores o bienes jurídicos que se trastoquen.

Lo anterior tiene su fundamento en lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución General de la República, en relación con los dispositivos 342, párrafo 1, inciso a) y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28 de la Ley General de Desarrollo Social, así como 18, fracción V y 39, fracciones XI y XII, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil nueve.





En efecto, cabe arribar a dicha conclusión porque se prevé, que el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del código de la materia, es una infracción en que pueden incurrir los partidos políticos, y tanto en el artículo constitucional como en el artículo 342 citado se establece, que los partidos políticos nacionales son entidades de interés público que sujetan su intervención en el proceso electoral a las formas específicas que se determinan en la ley y que tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios propios de un Estado democrático de derecho.

Esto no implica que el servidor público o la autoridad sea desplazada como sujeto activo de los tipos atinentes, sino que el partido político como sujeto normativo tiene un carácter secundario, cuando su actuar implique la vulneración de dichas prohibiciones.

Entre los cauces legales se encuentra el atinente a que los partidos políticos deben observar la disposición en donde se determina el respeto al carácter público de los programas de desarrollo social y, por tanto, el que estos últimos son ajenos a los partidos políticos; así como también el que tales programas no pueden ser usados para fines distintos al desarrollo social, lo cual necesariamente no sucede si el partido político o cierto candidato, en acuerdo, complicidad o connivencia con un servidor público, es beneficiado con el



programa, por condicionarse el acceso a los mismos, en virtud de cuestiones políticas o electorales, o bien, cuando un servidor público promueve el voto a favor o en contra de un partido político o candidato (lo cual es una responsabilidad directa) con conocimiento y aceptación de un partido político o coalición (en una suerte de coparticipación secundaria o derivada).

En este contexto, en la especie, al analizar la leyenda que aparece en los espectaculares, según las fotografías insertas en esta ejecutoria, se advierte que la misma está referida textualmente a lo siguiente: "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular". Asimismo, también consta el distintivo electoral del Partido Acción Nacional y una frase adicional enmarcada y que dice "ACCIÓN RESPONSABLE".

En tales reproducciones textuales del contenido de los espectaculares en cuestión, no se advierte algún mensaje expreso o implícito que desconozca el carácter público de los programas de desarrollo social y que lo vincule al partido político, en forma tal que para acceder a ese beneficio sea necesaria la afiliación a tal instituto político o la realización de alguna conducta específica por el interesado en favor del Partido Acción Nacional o alguno de sus miembros, precandidatos o candidatos, o bien, en contra de algún adversario político.





Tampoco se desprende que dicho programa sea usado con un fin distinto al desarrollo social, porque se condicione su acceso al mismo en atención a cuestiones políticas o electorales, o bien, se promueva el voto a favor o en contra de cierto partido político o candidato.

Debe resaltarse, que el contenido de los agravios, por cuanto hace a los temas analizados, no admite servir de base para llegar a conclusiones diferentes a las aquí asentadas y, por ende, no ha lugar a modificar o revocar la resolución recurrida sobre la base de esos agravios.

En otro agravio se manifiesta, que en virtud de que la propaganda motivo de denuncia lleva impresa el emblema del Partido Acción Nacional, ésta no tiene intención de informar en el contexto de una propaganda institucional, sino que tiene por objeto el que dicho partido político se posicione frente a los electores deslealmente —con independencia de que se pueda catalogar como propaganda política o política electoral— ya que al asentar en su propaganda la referencia **seguro popular**, tal circunstancia es un atractivo para la población e influye en la preferencia política de los ciudadanos, con ventaja respecto de los demás contendientes. Además, el apelante agrega que hay un ejercicio abusivo del derecho y que se transgreden los principios de legalidad y certeza.



Este argumento es infundado, pues como se ha visto en consideraciones previas, por un lado, no hay disposición constitucional ni legal que, en términos de lo afirmado por el denunciante, sancionen este tipo de propagandas realizadas por partidos políticos, y por otro lado, no hay base para estimar que ha lugar a crear una figura típica a partir de principios que informan el proceso electoral.

Las razones que sustentan esta afirmación son las siguientes.

Se estima que no existe la posibilidad de construir un tipo administrativo basado en la contravención a principios como el de certeza o el de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Como se demostrará, en la solución de este tipo de asuntos convergen al menos, la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, la regulación legal de las precampañas, el principio de equidad en la contienda y los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

El juzgador, so pretexto de interpretar un principio constitucional, como el de equidad, no está autorizado para construir un tipo administrativo, en la medida en que ello genera diversos problemas:





1. Normas *ex post* que impiden a los sujetos orientar su conducta conforme a Derecho. No se le puede exigir a los ciudadanos, en general, incluyendo a los partidos, que obedezcan una norma que no existe cuando emiten su conducta y que conocen hasta que el juez la construye en la sentencia.

De conocer la "norma" al momento de emitir la conducta, es probable que los sujetos no incurran en la prohibición de dicha "norma", por lo cual es injusto, desde la política criminal, sancionar a un sujeto por una conducta que no tenía amenaza de sanción.

Lo anterior conduce a sancionar a un sujeto por lo que en su momento hizo bajo el amparo del Derecho, sin darle oportunidad de que, previo a su emisión, decidiera continuar o no con la consumación de dicha conducta.

En estos supuestos, se priva o se le dificulta desproporcionadamente al sujeto la defensa que tiene cualquier otro ciudadano, basada en un *error de derecho*, por virtud del cual se excluye la culpabilidad como elemento del ilícito administrativo, al actuar bajo la creencia de que la conducta estaba permitida por ausencia de prohibición expresa.



2. Invasión de la competencia legislativa. En principio, solamente el legislador está facultado para describir conductas que considera ilícitas y amenazarlas con sanción.

El legislador dicta la política criminal y la política de derecho administrativo sancionador, a partir de las ponderaciones que efectúa por cuestiones de oportunidad política, por lo cual, es válido que, derivado de su procedencia democrática, decida cuáles son las conductas a las que les asocia una sanción y esa decisión debe respetarse por el juzgador, debido a que los jueces no pueden decidir, con criterios de oportunidad política, si es sancionable o no una conducta, puesto que la constitución no les concede esa facultad democrática.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, el juez también debe ser especialmente sensible a la voluntad del legislador quien en nombre de la comunidad que representa democráticamente decide si autoriza, incentiva, tolera o prohíbe ciertas conductas con la finalidad de conseguir ciertos objetivos.

Así, por ejemplo, es dable pensar que el legislador consideró positivo no prohibir la propaganda política de partidos basadas en el trabajo gubernamental, en aras de fomentar un debate más nutrido y competitivo.





En efecto, es dable considerar que el legislador privilegió la posibilidad de integrar al debate público el análisis, así sea crítico, de las políticas de gobierno, ya que precisamente en eso radica una democracia deliberativa, esto es, en la posibilidad de incluir en la deliberación pública todos los temas que atañen a la comunidad, como son las obras y el trabajo de gobierno, ya sea para apreciarlos positivamente o lo contrario.

El legislador pudo adoptar con esta decisión, en su concepto, medidas idóneas para allegar mayor información a la ciudadanía, fomentar un debate basado en logros partidistas, para desplazar la propaganda negra o la carismática que se venía privilegiando en los procesos electorales recientes y, sobre todo, maximizar la libertad de expresión de los partidos políticos frente al electorado.

En otras palabras, si el legislador tolera ciertas conductas es porque ya efectuó un ejercicio de ponderación y tomó la decisión política formalizada en las normas, de que resulta conveniente autorizar, incluso alentar, ciertas conductas para fomentar o conseguir ciertos objetivos.

En suma, el legislador decidió no prohibir el tipo de conductas en estudio, ya que reguló la prohibición para un sujeto específico que son las autoridades y, por supuesto, a quienes coadyuven a su consumación. Lo anterior sin perjuicio de que, de demostrar el acuerdo entre autoridad y



partido, se actualizará la ilicitud pero por complicidad, no porque exista un tipo expreso que sancione la conducta aislada de un partido político.

3. La creación de un nuevo supuesto de infracción puede generar una regulación incompleta. Si se llega a construir judicialmente una nueva norma, por ejemplo, que establezca: "está prohibido que la propaganda política de los partidos políticos y coaliciones emplee de cualquier manera programas sociales del gobierno", se estaría creando un tipo administrativo que requeriría de otras normas que permitan garantizar su aplicación.

Respecto de la exigencia de *lex certa*, Alejandro Nieto¹ afirma que no basta con que la ley aluda simplemente a la infracción, ya que el tipo ha de ser suficiente, es decir, contener una descripción de sus elementos esenciales; y si no sucede se produce una segunda modalidad de incumplimiento del mandato de la tipificación: la insuficiencia.

En concepto del citado autor, aquí surge el problema de determinar qué es lo esencial, o no lo es, en el tipo. Una parte, afirma, la realiza la doctrina pero en el extremo, se decide casuísticamente por los Tribunales.

¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Tecnos. Madrid, España. 2006. pp. 297 a 311 y 347 a 349.





El mandato de tipificación exige en todo caso la presencia de una *lex certa* que permite predecir con suficiente grado de certeza las conductas infractoras y por lo mismo, se sabe a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y eventual sanción.

La suficiencia de la tipificación es una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye una infracción y, además, conocer cuál es la respuesta punitiva que a la misma depara el ordenamiento. En resumen: la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.

Es cierto, concede Nieto, que la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite dice y por ello, la doctrina alemana se contenta, por ejemplo, con la simple exigencia de "mayor precisión posible", que es lo que se debe pretender y se dirige al legislador para que perfecciones y remate su obra.

Pero hay necesidad, entonces, de un mínimo de precisión. No obsta a la suficiencia de la descripción la circunstancia de que en el tipo aparezcan incrustados conceptos jurídicos



indeterminados² cuya utilización en la ley es con frecuencia inevitable (cuando no hay más remedio) y, por ende, lícita; y tampoco, los conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación

En resumidas cuentas, Alejandro Nieto concluye que: La tipificación puede ser lo bastante flexible como para permitir al operador jurídico un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para permitirle que "cree" figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma.

En el caso, la creación del ilícito atípico, como pide el actor, siguiendo la lógica de toda norma, estaría destinada a su plena eficacia, de tal manera que resultaría necesario regular y establecer otras normas que aseguren esa eficacia.

Por ejemplo, se debe determinar con claridad quienes podrían denunciar este tipo de propaganda, pues por ejemplo, en el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral y que los

² Estos conceptos al interpretarse deben tener como base el principio de *in dubio pro libertate*, para evitar que el juzgador se convierta en legislador con el riesgo de la arbitrariedad. Susana Huerta (2000. p. 44) citada por García Nieto, *op. cit.* nota 1. p. 311.





procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

Los órganos de gobierno que implementan esas políticas o a quienes se les pueden atribuir los logros de gobierno no tienen facultades legales para impedir ese uso, pues en la legislación electoral, al menos, no se regula los casos de la legitimación.

En el caso sería necesario precisar que la denuncia por el uso de programas o trabajos gubernamentales puede presentarse por cualquier interesado, por ejemplo, por los demás partidos, excluyendo la posibilidad de que solamente se presente por la autoridad u órgano de gobierno que ejecutó la obra, el programa social o el que consiguió el objeto materia de la propaganda.

Otra cuestión que debe resolverse es el relativo al tipo de programas sociales cuyo uso se prohíbe en las propagandas políticas de los partidos.

Por ejemplo, puede darse el caso de un partido que no estando actualmente en el poder, se adjudica o presume de logros alcanzados en gobiernos anteriores o remotos, con funcionarios procedentes de sus filas.



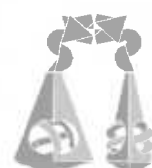
Esto es, partidos que estuvieron en el poder, que lograron ciertas metas y que ahora reivindicar los logros, pues al parecer, solamente se está prohibiendo la utilización de actuales programas sociales o logros de gobierno y no se incluyen los implementados en el pasado que también pueden ser objeto de alguna propaganda política.

4. La equidad no es el único principio en juego. Es verdad que puede afectarse la equidad cuando un partido aprovecha las circunstancias consistentes en que miembros extraídos de sus filas ocupan cargos públicos y se han conseguido ciertos logros gubernamentales o aplicado programas de gobierno que en su momento fueron propuesta partidista.

Sin embargo, no hay que enfatizar tanto la importancia de este principio, pues no es el único que está en juego, pues cabe convenir que ningún principio se presenta aislado en una cuestión jurídica y que suelen venir acompañados.

En el caso, también está de por medio la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, el principio de legalidad, en su modalidad específica de estricta tipicidad, así como el de certeza y seguridad jurídica.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que los partidos políticos, como entidades de interés público tienen derecho a





exponer sus opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional.

Se ha considerado que la libertad de expresión tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida en que permite el libre flujo de información y opiniones, favorables al debate público.

Respecto del principio de libertad de expresión, es importante tomar en consideración que esta Sala Superior ya ha considerado que en lo atinente al debate político, se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Lo anterior, según se advierte de la tesis:

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. El artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona,

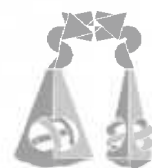


vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados."

En el SUP-JDC-393/2005, se abordó el tema relativo a las características esenciales del derecho a la libertad de expresión, principalmente, desde la perspectiva de un militante frente al partido, sin embargo, los caracteres esenciales del derecho son aplicables, *mutatis mutandi*, a los partidos políticos frente a la ciudadanía en general.

Al resolver dicho asunto, se sostuvo, en esencia, que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, **contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.**

En consecuencia, se estimó que **el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de**





interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante *status* constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas.

En la ejecutoria, se dijo que los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el *status* constitucional de entidades de interés público.

Se estimó que el interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. Así de conformidad con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado



democrático. Esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público- están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional.

Lo anterior, se mencionó en la sentencia, tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. Esto es, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático, no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales, de conformidad con su encuadre constitucional.

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

La sentencia refirió que la declaración de principios de todo partido político nacional –a la que deben adecuarse el





programa de acción y los estatutos partidarios- debía establecer la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen de conformidad con la ley electoral federal.

Consecuencia de lo anterior, se precisó que ningún estatuto de los partidos políticos nacionales puede contradecir la Constitución Federal en virtud del principio de supremacía constitucional (artículo 133).

Así, finalmente se estableció que toda vez que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho, es el sometimiento al derecho y debido a que los partidos políticos tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, entonces tienen que sujetar necesariamente su actuación al principio de juridicidad y, en tal virtud, observar y respetar los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución, como lo es la libertad de expresión.

La valoración positiva en una propaganda política de un partido que efectúa respecto de un programa social o la adjudicación de un logro gubernamental y que parece confundirse con propaganda institucional, no es más que un juicio de valor que en el debate puede ser sometido a confrontación, en la medida en que no se rebase el derecho a la honra o la dignidad, razón por la cual es necesario ponderar este derecho fundamental concreto de la libertad de



expresión frente al principio, por cierto, demasiado abstracto, de la equidad.

Así mismo, se encuentra el principio de acceso a la información que la propaganda política involucra también, en la medida en que proporciona datos del quehacer político de los partidos y de sus logros obtenidos, con base en lo cual, los ciudadanos pueden formar su convicción, en asociación con otra información que se le allegue a través de otros medios.

Los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, están estrechamente vinculados con el principio de tipicidad y *lex certa*, respecto de los supuestos de ilicitud, los cuales, desde luego, merecen una ponderación cuando se enfrentan con el mencionado principio de equidad en la contienda, de tal manera que sería necesario demostrar que la equidad es más importante que todos los principios antes mencionados y que es suficiente para derrotarlos y privilegiar la equidad en la medida en que se maximiza su eficacia, mientras que los otros principios se afectan en sentido proporcional, útil y necesario para conseguir el objetivo más importante.

5. En su caso, la equidad no se pone en riesgo absoluto, pues existen mecanismos legales que permiten superar ese riesgo. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que el principio de equidad no necesariamente se vulnera por la





situación de que los partidos políticos invoquen, de cualquier manera, los programas sociales en sus campañas políticas.

Los partidos, al adjudicarse o alabar los supuestos logros de gobierno procedente de sus filas, adoptan una clara posición clientelista o favoritista que admite información o propaganda en sentido contrario, de carácter crítico o aclarador.

En un ambiente de auténtico debate público hay quienes apoyan una decisión y la valoran positivamente y, desde luego, hay quienes critican esa decisión y la valoran negativamente.

Precisamente en eso radica la libertad de expresión en un ambiente democrático, que permite a todas las opiniones poner en la mesa de debate cualquier postura, de tal manera que la opinión pública se forma a partir de las opiniones convergentes, disidentes o hasta contradictorias, siendo que, lo único que no se permite, es desactivar uno de los elementos del diálogo.

En efecto, a toda afirmación le cabe una negación, o mejor dicho, en el debate público debe permitirse que, en ejercicio de la libertad de opinión, a toda tesis siempre se le pueda oponer una antítesis, siendo que al eliminar la posibilidad de una postura, se corre el riesgo de eliminar la otra.



Si se afirma que los partidos políticos no pueden capitalizar en su propaganda política los logros del gobierno emanado de sus filas, automáticamente se priva de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación de la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación.

Por otro lado, existen mecanismos que permiten superar y equilibrar la lucha por el poder cuando un partido aprovecha que el gobierno es ocupado por sus militantes y que, por poner algunos ejemplos, consisten en el otorgamiento de un financiamiento especial para propaganda política y política electoral a favor de los partidos y un ambiente de libertad de expresión que permite a los medios de comunicación corregir la información, aclararla y criticarla a través de la opinión.

En efecto, la legislación concede expresamente un presupuesto especial a los partidos políticos para realizar su propaganda política y su propaganda política electoral, el cual, desde luego, atiende a criterios de equidad, lo que permite a los partidos políticos oponer propaganda que manifieste ideas contrarias o debatir la autenticidad de los logros invocados por otros partidos.

Por otro lado, existe la posibilidad de que los medios de comunicación y la propia ciudadanía, a través de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, se formen su propio criterio con la información allegada por los





partidos en su propaganda, lo cual puede resultar o no favorable al partido que se adjudica un programa social, por ejemplo, porque se pone de relieve su ineficacia, la confluencia de variadas voluntades políticas en su consecución o, por ejemplo, cuando se demuestra la incapacidad profesional o los bajos salarios que tienen los funcionarios encargados de dicho programa gubernamental.

6. Los partidos políticos tienen el deber de proponer acciones de gobierno para solucionar problemas políticos y conseguirlos es parte de sus finalidades legales y constitucionales. Debido a sus características más elementales, los partidos políticos siempre adoptan una ideología que tiende a diferenciarlos de otros y su objetivo final es el de conseguir que su ideología y sus propuestas de solución sean llevadas a la práctica.

En razón de lo anterior, no tiene nada de extraño y de antijurídico, considerar que un partido que logró su objetivo final, no pueda presumir de ello y tenga que excluir de su discurso general los logros obtenidos, siendo que para esa finalidad están constituidos.

Sería ilógico que los partidos políticos tuvieran por finalidad legal proponer soluciones políticas y que una vez adoptadas tuviera que acallarlas o no valerse de ello para conseguir adeptos.



Lo anterior se traduciría en un contrasentido, pues primero les impone obligaciones y derechos y cuando los ejerce se les impone prohibiciones, en la medida en que la constitución y la ley impone a los partidos políticos la encomienda de permitir a los ciudadanos acceder a los cargos de elección popular y les obliga a proponer soluciones gubernamentales, siendo que, cuando logra esos cometidos, en ejercicio de sus deberes y derechos, se les prohíbe divulgar o adjudicarse esos logros.

Inclusive, esta Sala Superior, al resolver los SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-90/2008, sostuvo, en esencia, que la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales, en tanto no se vulnere directa y claramente la imparcialidad en la actuación de los servidores públicos y la equidad en la contienda electoral.

Lo infundado del agravio se apoya en un argumento adicional que tiene que ver con la validez de la propaganda política que incluye logros del Gobierno, por ser conforme con los fines y documentos básicos del partido.

Por otro lado, adicionalmente a las consideraciones expuestas, se estima que la propaganda cuestionada no





puede considerarse ilegal, porque los partidos políticos se encuentran en la posibilidad de incluir en sus promocionales, contenido referente a los logros de gobierno obtenidos por los funcionarios que fueron promovidos por dicho instituto político, si se parte de la base de que, entre sus finalidades se encuentran las relativas a promover la participación del pueblo en la vida democrática, entre cuyos elementos se encuentra sin duda el relativo al debate político de las acciones del gobierno en turno, así como el escrutinio público y la crítica de las acciones o programas de gobierno que respalda o promueve el partido, no sólo para que la ciudadanía las conozca sino además, para que puedan ser objeto de valoración por los electores, a efecto del ejercicio pleno e informado de sus derechos político electorales, tanto de afiliación política como el de votar por alguno de dichos partidos o el de ser votado postulándose a un cargo de elección popular, promovido por un determinado partido político.

Esas finalidades de los institutos políticos derivan precisamente de lo establecido en el artículo 41, base I, constitucional, al imponerles el objetivo de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.



Para ese propósito se instituyeron a los partidos políticos y se les reconoció el carácter de entidades de interés público, e incluso, para garantizar los fines encomendados se exige, entre otras cosas que, su conformación y actuación se ajuste a los requisitos y lineamientos que se establezcan en la ley.

Acorde con lo anterior, los artículos 24, párrafo 1, inciso a), 25, párrafo 1, inciso b), y 26, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que, los partidos políticos nacionales deberán formular sus documentos básicos, tales como la declaración de principios y, en congruencia con ellos, el programa de acción, así como los estatutos que normen sus actividades.

De igual modo se exige un contenido esencial mínimo en los documentos constitutivos, como al señalar que la declaración de principios invariablemente contendrá entre otros aspectos, la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; o bien, al disponer que el programa de acción determinará, en lo atinente, las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en la declaración de principios, para lo cual propondrá las políticas a fin de resolver los problemas nacionales.





Como se aprecia, al ser los partidos políticos el conducto para que los ciudadanos pueden acceder a los cargos públicos de elección popular (diputado federal, senador o Presidente de la República), se requiere para que el electorado conozca e identifique las diversas opciones políticas, que tales institutos políticos difundan, a través de su propaganda, los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, lo mismo que las políticas diseñadas como mecanismos de su propuesta para resolver los problemas nacionales.

Elementos que son indispensables a fin de que la ciudadanía cuente con la información suficiente para estar en posibilidad de adoptar, razonablemente, la manera en la cual puede ejercer sus derechos políticos ante las opciones que promueven los partidos y que estime más conveniente a sus intereses, más acorde a sus ideas o convicciones políticas, o afines a sus prospectos de gobierno, etcétera.

De esta suerte, se colige que los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, así como las políticas que propongan para resolver los problemas nacionales, forman parte de la esencia y fines de los partidos, al tiempo que constituyen medios útiles para alcanzar los fines encomendados constitucionalmente, relativos a promover la participación política de los ciudadanos, así como constituirse en medios aptos para la promoción a los cargos públicos.



En este contexto, se tiene que si entre los objetivos de los partidos políticos se encuentra el de promover estrategias de gobierno, que luego son materializadas por los actos de gobierno que realizan los gobernantes que fueron postulados por dichos partidos, entonces se estima conforme a derecho que tales entidades de interés público puedan emplear en su propaganda política los logros alcanzados en el Gobierno, incluso no solo cuando resultan acordes con los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, en su declaración de principios, programa de acción o estatutos, sino incluso cuando no lo son y se pretende formular críticas o juicios de valor sobre dichas políticas de gobierno, pues esa es la forma natural u ordinaria en la cual pueden a su vez formular propuestas y opciones políticas o de gobierno distintas a las oficiales, con miras a la resolución de los problemas nacionales.

Ciertamente, esta Sala Superior no advierte del marco constitucional y legal aplicable, restricción alguna que impida a los partidos políticos utilizar en su propaganda política, aquellos logros del Gobierno cuyo origen devenga de los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, consignados en sus documentos básicos y plataformas electorales.

En ese contexto, en el caso, la propaganda denunciada que realizó el Partido Acción Nacional, en la cual se alude al



programa social federal relativo al seguro popular, puede insertarse en la dinámica anterior, por lo siguiente:

De los principios de doctrina del Partido Acción Nacional, concretamente de los apartados "5. Democracia" párrafo segundo, "7. Humanismo Económico" párrafo octavo, "12 Campo y Ciudad" párrafo cuarto, y "13. Municipio y Sistema Federal" se advierte, que el tema de la salud constituye uno de los temas de su línea política.

Incluso en el documento constitutivo denominado Programa de Acción Política del propio partido se determina, en el apartado "I. Oportunidades para las Personas", se alude en el numeral 3 a la "Universalidad en la salud y calidad de vida", así como en el párrafo quinto del apartado denominado "Pensamos en México", que:

"La salud es la base para aspirar a mejores niveles de vida. Ningún esfuerzo en educación o empleo será eficaz si la población no cuenta con condiciones de salud. Garantizar el acceso de toda la población a los servicios de salud es indispensable pues en México aún existen deficiencias en la cobertura de servicios de salud. La incorporación del seguro popular y la construcción de clínicas y hospitales ha atenuado la problemática, pero falta mucho por hacer."

Más aún, el tema de la salud es recurrente en el citado documento, tal como se puede apreciar en los apartados 1) "Por un Desarrollo Humano Sustentable para México"; 9) "Transformación social"; 14) "Oportunidades para las personas"; 18 a 20 "Universalidad en la salud y calidad de



vida"; 38 "Niñez con futuro"; 39 "Jóvenes, desarrollo integral de sus capacidades"; 40 "Adultos mayores con oportunidades"; 41 "Respeto a las personas con discapacidad"; 48 "La Familia es base para el desarrollo de las personas"; 55 "Municipio, compromiso con el desarrollo local"; 58 y 59 "Las comunidades rurales y urbanas son ámbitos para la solidaridad"; 60 "Pueblos indígenas, respeto y promoción de sus derechos"; 109 "Equilibrio responsable de las finanzas públicas"; y, 125 "Superación de la pobreza para el desarrollo de las personas".

De esta suerte, si la difusión de mensajes propagandísticos con referencia a ciertos programas sociales no es contraria a derecho, sino que coadyuva al debido cumplimiento de los fines de los partidos políticos, al tiempo que se constituye en uno de los elementos esenciales para la discusión o debate político, y se inserta a su vez en los contenidos que los partidos pueden incluir legalmente en sus declaraciones de principios o en sus programas de acción, entonces es válido concluir que la propaganda objeto de la denuncia, en la cual se hace referencia al programa de salud social denominado seguro popular, no infringe el derecho, sino por el contrario debe estimarse permitida, amén de resultar lícito que los partidos puedan exponer las líneas políticas de los logros de gobierno, tanto para resaltarlos como para criticarlos, con el propósito de plantear como propaganda política las propuestas de resolución de los problemas nacionales que promueven.





En conclusión, se estima que el tipo de propaganda cuestionada no está prohibida en la legislación electoral, no hay un ejercicio abusivo del derecho, ni se transgreden los principios de legalidad y de certeza.

c) Actos anticipados de campaña.

En cuanto a este tema, el actor aduce que es incorrecto lo sostenido en la resolución impugnada, en el sentido de que la propaganda cuestionada es parte de la actividad política permanente del Partido Acción Nacional y que por ello no es acto de anticipado de campaña.

En concepto del actor, la propaganda materia de la denuncia es un acto anticipado de campaña, tomando en cuenta el momento en que se publicó, dentro de un proceso electoral que ya inició y en comicios próximos a celebrarse, lo que revela una ambición desmedida y desordenada del partido denunciado para dar a conocer sus ofertas políticas, violando disposiciones que imponen el deber de no permitir que los partidos actúen arbitrariamente y condicionen las leyes electorales en su beneficio.

También aduce que al avalar la propaganda del partido en el poder, las instituciones pierden credibilidad ante la sociedad y dan paso al mayor enemigo de la democracia que es el abstencionismo.



El actor agrega que se actualiza lo dispuesto en el artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debido a la ubicación física de la propaganda política impresa del Partido Acción Nacional y que de conformidad con el artículo 367, numeral 1, inciso c) del Código, los partidos pueden hacer realizar precampaña si está encaminada a seleccionar a sus candidatos a los distintos puestos de elección popular, lo cual no pueden hacer fuera de los periodos autorizados para ello, como acontece en el caso, razón por la cual debe revocarse la determinación impugnada, a fin de ordenar que se inicie el procedimiento administrativo sancionador.

Como se adelantó, son infundados los agravios, porque como lo expuso la responsable, no existe base jurídica para sostener que está legalmente prohibida la propaganda partidista que alude a programas sociales del gobierno.

De la interpretación funcional y sistemática de los artículos 212, 228, 342 y 343 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se arriba a la conclusión de que los actos anticipados de campaña que constituyen una infracción atribuible a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, son aquellos que tienen las características propias de los actos legalmente autorizados para las precampañas y las



campañas, pero que se emiten fuera de los periodos legalmente establecidos.

El artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que se entiende por **precampaña electoral** el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

El párrafo 2, del citado precepto, estatuye que se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.**

En el párrafo 3 se precisa que por **propaganda de precampaña** se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo autorizado por el Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Como se ve, los actos de precampaña tienen las siguientes características:



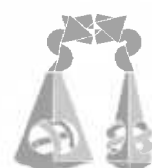
1) Son actos realizados por los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2) Las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **tienen el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.**

3) La propaganda de precampaña se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo autorizado por el Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular **con el propósito de dar a conocer sus propuestas.**

Lo anterior permite concluir que el propósito de los actos de precampaña es el de obtener el respaldo de la ciudadanía para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular y dar a conocer las propuestas del interesado.

De lo anterior se sigue que los actos anticipados a la precampaña que están prohibidos deben tener las características principales de los que están permitidos, con la única diferencia que de los prohibidos se emiten fuera del periodo legal de precampañas.





En esas condiciones, los actos anticipados de precampaña son todos aquellos que tienen el propósito de obtener el respaldo de la militancia y/o ciudadanía para ser postulado como precandidato al interior de un partido o candidato a un cargo de elección popular y dar a conocer las propuestas del interesado.

Situación similar acontece con la regulación jurídica de los actos de las campañas electorales.

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

En el párrafo 2 del citado precepto, se establece que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen **al electorado para promover sus candidaturas.**

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



En el párrafo 4 del precepto en cuestión, se establece la obligación de que, tanto en la **propaganda electoral** como en las actividades de campaña respectivas, se deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Lo anterior permite concluir, de similar manera a la que se hizo con respecto a las características de los actos de precampaña, que los actos de campaña tienen las siguientes características:

- 1) Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
- 2) Se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos **al electorado para promover sus candidaturas**.
- 3) La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas**.



4) Existe la obligación, tanto en la **propaganda electoral** como en las actividades de campaña respectivas, de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En suma, de la interpretación conjunta de los artículos 212 y 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de precampaña y campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la precandidatura o candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas.

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

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



Esta Sala Superior, de manera reiterada, incluso antes de las reformas constitucionales y legales del 2007-2008 que regularon las precampañas, sostuvo que los actos de éstas tienen como objetivo fundamental promover a las personas que participan en una contienda de selección interna de determinado partido político, conforme a sus estatutos o reglamentos y acorde con los lineamientos que la propia ley comicial establece, a efecto de obtener el apoyo de los miembros partidistas que se encuentran distribuidos en la comunidad para lograr alguna candidatura y ser postulados a un cargo de elección popular por el instituto político de que se trate, o bien, divulgar entre la ciudadanía a las personas que resultaron triunfadoras en dicho proceso de selección.

En concepto de la Sala Superior, los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se tratan de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o de la difusión de las personas que fueron electas, sin que tengan como objeto la propagación de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los distintos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que estos últimos actos serían objeto de las campañas electorales que inician una vez que los partidos políticos obtienen el registro de sus candidatos ante el órgano electoral correspondiente, los cuales debieron ser previamente seleccionados por el partido postulante.





Este órgano jurisdiccional ha reiterado que en la precampaña se busca la presentación de quienes participan en una contienda interna de selección de un partido político, para obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes, y lograr la postulación a un cargo de elección popular, o de los precandidatos que resultaron electos conforme al proceso interno de selección, sin que de manera alguna sea dable el llamamiento de la ciudadanía para la obtención del voto el día de la elección, mientras que en la campaña electoral se difunde a los candidatos registrados por los partidos políticos, para lograr la obtención del voto a favor éstos, el día de la jornada electoral.

En los actos de precampaña o de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, tanto los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, ello a través de los medios convencionales de publicidad (carteles, espectaculares, engomados, reuniones, etc.), tendientes a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada con el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran



idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección de aquél.

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

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

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

Ello, porque el propósito de la propaganda electoral es ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un





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

Sirven de apoyo las tesis de jurisprudencia P./J. 1/2004 y P./J. 65/2004, sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles respectivamente en las páginas 632 y 813, Tomos XIX, Febrero de 2004 y XX, Septiembre de 2004, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y Su Gaceta, de rubros: ***"PRECAMPAÑA ELECTORAL FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL."*** y ***"PRECAMPAÑA ELECTORAL. CONCEPTO Y FUNCIÓN, CONFORME A LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO."***

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

Esta Sala Superior ha venido construyendo el criterio de que pueden acontecer actos anticipados de campaña, en el lapso



comprendido entre la selección o designación interna de los candidatos y el registro constitucional de su candidatura ante la autoridad electoral administrativa, durante el desarrollo del propio procedimiento y antes del inicio de éste, cuando dichas conductas sean ejecutadas por cualquier militante, aspirante o precandidato.

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

Cabe aclarar que los mismos elementos se pueden predicar, guardadas las diferencias, respecto de los actos anticipados de precampaña.

Lo anterior, sobre la base del valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en mantener a salvo el principio de equidad en la contienda, los cuales no se conseguirían si previamente al registro partidista o constitucional de la precandidatura o candidatura se ejecutan





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

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



Lo anterior se sostuvo en el SUP-RAP-64/2007 y su acumulado SUP-RAP-66/2007.

En ese contexto, es dable concluir que los actos anticipados de precampaña y campaña, son ilegales solamente si tienen como objeto presentar a la ciudadanía una candidatura o precandidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas, requisitos éstos que debe reunir una propaganda emitida fuera de los periodos legalmente permitidos para considerar que es ilícita.

En el caso, la propaganda cuya existencia se tuvo por plenamente probada es la siguiente:



De la imagen antes mencionada se obtiene lo siguiente:





1. Es una propaganda cuya publicación, por el logo, puede atribuirse al Partido Acción Nacional.

2. Alude a una "Campaña Nacional de Afiliación" y propone afiliarse al Partido Acción Nacional.

3. Alude a 27 millones de beneficiados con el "Seguro Popular" del Gobierno Federal y contiene la frase "¡El PAN en pro de tu economía!"

El conjunto de signos y frases de la propaganda puede interpretarse, al menos, en los siguientes sentidos:

a) **Una invitación persuasiva a la afiliación.** En este caso se entendería que el motivo principal de la propaganda es la invitación a la afiliación y que la mención a un programa de gobierno es secundario, con la intención de mostrar que el partido consigue objetivos provechosos para muchas personas.

Esta interpretación conduciría a sostener que el Partido Acción Nacional consiguió instaurar el programa del Seguro Popular en el Gobierno Federal, con el cual se han beneficiado 27 millones de personas, lo cual constituye una buena razón para afiliarse a dicho partido.



En esta interpretación, la mención al Seguro Popular constituye el elemento persuasivo, la causa o la razón por la cual es conveniente afiliarse, de tal manera que el mensaje principal es la invitación a la afiliación.

b) Un programa social condicionado a la afiliación partidista.

En esta interpretación, lo importante o el mensaje principal sería resaltar el programa social instaurado por voluntad política del Partido Acción Nacional y el mensaje secundario sería el de invitar a la afiliación, con lo cual cabe la posibilidad de entender que la implementación o, incluso, la continuidad del Seguro Popular, depende de la afiliación de la ciudadanía.

Esta intelección de la propaganda llevaría a entender que: Gracias al Partido Acción Nacional, existen 27 millones de beneficiados con el Seguro Popular del Gobierno Federal y afiliándose a dicho partido se puede obtener el beneficio, incluso, de no afiliarse se podría perder el beneficio o no se daría continuidad al mismo.

Aun cuando pueden existir otras variables y combinaciones de las interpretaciones básicas antes propuestas, lo cierto es que la propaganda en cuestión **busca provocar en las personas la convicción de que el Seguro Popular del Gobierno Federal tiene una relación débil, directa o dependiente con la afiliación al Partido Acción Nacional.**





Sin embargo, aún en el caso de interpretar en sentido extremo la propaganda y tomar en cuenta las intenciones hipotéticas más fuertes, como la de condicionar un beneficio social a la afiliación de las personas, no se actualizan las condiciones necesarias para considerar que se trata de actos anticipados de campaña.

Lo anterior, porque de la literalidad del mensaje de la propaganda y de sus posibles interpretaciones, no se advierten los elementos necesarios para configurar actos anticipados de precampaña o campaña, ya que no se solicita el voto en sentido directo o implícito, ni tampoco se expone la plataforma o propuesta política de algún precandidato o candidato y lo que es más importante, no se especifica a un precandidato o candidato en concreto a favor de quien deba emitirse ese voto.

No obsta a lo anterior lo alegado por el actor, en el sentido de que la propaganda cuestionada se emitió dentro del proceso electoral, por lo cual, debe entenderse que existe la intención de lograr adeptos a favor del Partido Acción Nacional.

Lo expuesto, porque la circunstancia temporal que refiere el actor no es suficiente para configurar la hipótesis normativa de actos anticipados de precampaña o campaña, ya que además es necesario demostrar el elemento subjetivo consistente en que, a través de esos



actos se solicita el voto en sentido directo o indirecto a favor de dicho partido, se expone la plataforma o propuesta política de algún candidato y se señala a un precandidato o candidato en particular a favor de quien deba emitirse ese voto.

Lo anterior, máxime que tampoco se advierte violación a los principios de equidad o igualdad en la contienda, en la medida en que todos los partidos políticos gozan de la potestad legal de convocar a los ciudadanos a que se afilien a sus partidos políticos en términos del artículo 38, párrafo incisos c) y e) del código electoral federal, sin que esté prohibido, como ya se explicó anteriormente, que para efectos persuasivos aludan a los programas de gobierno que, en su concepto, derivan del trabajo partidista.

En esas condiciones, dado que los agravios analizados no admiten servir de base para revocar o modificar la resolución recurrida, lo procedente es confirmar ésta última.

Por lo fundado y considerado, esta Sala Superior:

RESUELVE:

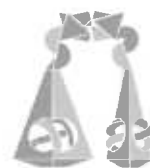




ÚNICO. Se confirma la resolución CL/R/11/006/09 impugnada, de treinta y uno de enero de del dos mil nueve, emitida por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Guanajuato, **en la que confirmó la determinación de desechamiento de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra de propaganda del Partido Acción Nacional, emitida por el Vocal Ejecutivo del 05 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Guanajuato.**

Notifíquese. Por correo certificado al recurrente, en el domicilio señalado en autos; **por oficio** a la responsable, con copia certificada de esta resolución, y **por estrados** a los demás interesados. Hecho lo cual, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido y devuélvase la documentación atinente.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, quienes lo emiten en los términos que se precisan más adelante. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.



MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

JOSE ALEJANDRO LUNA
RAMOS

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-22/2009

Por no coincidir con la sentencia emitida por la mayoría, en el recurso de apelación SUP-RAP-22/2009, que confirma la resolución emitida en el recurso de revisión, en la cual se confirmó el desechamiento de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del Partido Acción Nacional, por difundir propaganda que el denunciante considera contraria a la ley.

En opinión del suscrito, es fundado el concepto de agravio con el cual el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable no valoró los razonamientos que expuso en el escrito mediante el cual promovió recurso de revisión, del que emana la resolución ahora impugnada.

En efecto, en su escrito de revisión, el demandante señaló que el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital del Instituto Federal Electoral, en el distrito electoral federal 05 de Guanajuato, en su carácter de Presidente del respectivo Consejo Distrital, desechó la denuncia presentada en contra del Partido Acción Nacional, sin examinar si los hechos denunciados son o no contrarios a Derecho, por lo cual considera que tal determinación, basada en que "los hechos denunciados no constituyen de manera evidente una



violación en materia de propaganda político-electoral" resulta ilegal.

Del análisis de la resolución recaída al recurso de revisión, promovido por el ahora demandante y radicado en el expediente CL/R/11/006/09, se advierte que la responsable no atendió al motivo de disconformidad antes mencionado, en tanto que, al determinar que "los hechos denunciados no constituyen de manera evidente una violación en materia de propaganda político-electoral", contrariamente a la técnica jurídica, hizo un estudio en cuanto al fondo de los hechos denunciados, sin tomar en consideración de que, lo jurídicamente correcto, era analizar y determinar si, en el particular, se actualizaba o no, en forma evidente, la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por no haber actuado, la autoridad responsable, conforme a Derecho, en opinión del suscrito, procede declarar fundado el concepto de agravio expresado en el recurso de apelación citado al rubro, ello con la finalidad de revocar la resolución dictada en el recurso de revisión y ordenar la admisión de la denuncia, para iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador, salvo que se concretara alguna otra hipótesis de improcedencia de tal procedimiento.





Es necesario precisar que, en la resolución de desechamiento de la denuncia, emitida en el expediente 05PCD/GTO/PE/001/2009, se hace referencia al artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como fundamento de tal determinación. Sin embargo, al respecto se debe tener presente que el citado precepto legal literalmente establece:

"Artículo 368.

...

5. La denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando:

...

b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;"

Del texto del precepto legal transcrito cabe destacar que la palabra "evidente", asume especial relevancia, en el contexto que se analiza, en tanto que es el elemento normativo cuya presencia, en cada caso, resulta determinante para la actualización del supuesto de desechamiento de plano, de la denuncia presentada.

Por lo anterior, es necesario citar lo que, en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se define como evidencia y evidente:

Evidencia. (Del lat. evidentia.) f. Certeza, clara, manifiesta y tan perceptible, que nadie puede racionalmente dudar de ella.



Evidente. (Del lat. Evídens, -entis.) adj. Cierto, claro, patente y sin la menor duda.

De este modo, la exigencia contenida en la disposición legal transcrita, vincula a la autoridad administrativa electoral a que cuando no sea evidente, es decir cuando haya duda, de que con la propaganda motivo de la denunciada se puedan contravenir las normas electorales, lo procedente conforme a Derecho es admitir la correspondiente denuncia e iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador, con la finalidad de determinar, primero, si los hechos denunciados son constitutivos de infracción a la normativa jurídica para, en su caso, imponer al infractor la sanción que corresponda.

Esto es, el desechamiento de plano, de la denuncia presentada, sólo procede en el supuesto previsto en el numeral 368, párrafo 5, inciso b), esto es, únicamente cuando haya claridad patente, certeza manifiesta, de tal suerte que nadie pueda dudar razonablemente, que la propaganda motivo de la denuncia no es de naturaleza político-electoral y, por tanto, que no se está ante la posibilidad de haber cometido una violación a la prohibición normativa, legalmente prevista.

También es importante destacar que al analizar los hechos denunciados, para determinar si pueden o no constituir, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un procedimiento electoral, tal





estudio previo se debe hacer desde un plano formal, inicialmente hipotético; de tal suerte que cuando se advierta la posibilidad, mínima inclusive, de que se pudiera estar en presencia de hechos constitutivos de infracción, a la normativa jurídica electoral, se debe admitir la denuncia e iniciar el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

De no ser evidente que la propaganda que motiva la denuncia no es de naturaleza político-electoral, debe ser durante el desarrollo del procedimiento sancionador o hasta su conclusión, cuando se llegue a dilucidar la naturaleza de dicha propaganda, porque para ello será necesario, en la mayoría de los casos, realizar un análisis detallado de la propaganda e investigar y analizar las circunstancias particulares en que se llevó a cabo la difusión de la propaganda, así como de las circunstancias específicas de la persona responsable de tal difusión, lo cual no se puede hacer sin llevar a cabo las diligencias necesarias, para aportar al expediente respectivo, los elementos de convicción idóneos, a fin de determinar la existencia o no de una conducta constitutiva de infracción a la ley.

En este contexto es que arribo a la conclusión de que le asiste la razón al demandante, al aducir que el Vocal Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en el distrito electoral federal cinco del Estado de Guanajuato, en su carácter de Presidente del respectivo Consejo Distrital,



desechó contra Derecho su denuncia, sin que se actualizara el supuesto previsto en el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, invocado como fundamento de su resolución, porque, en este particular, no es evidente que la propaganda objeto de la denuncia no sea de la naturaleza político-electoral.

Para llegar a la conclusión antes precisada, considero necesario describir el contenido de la propaganda, que motivó la denuncia desechada, además de reproducirla, en este voto particular, para su mejor apreciación objetiva:



DESCRIPCION: Se trata de una lona ubicada a un costado del edificio que ocupa el Centro Médico del Bajío en la ciudad de León, Guanajuato, con el emblema del Partido Acción





Nacional, en el cual se lee el texto siguiente: "Afíliate, 27 millones beneficiados con el Seguro Popular del Gobierno Federal, ¡El PAN en PRO de tu economía!".

De lo anterior se advierte que se trata de propaganda política, al provenir de un partido político nacional, que invita a la afiliación, hace referencia al "SEGURO POPULAR", un programa social del gobierno federal que, se afirma en la propaganda, ha beneficiado a determinado número de personas.

A lo anterior se debe agregar que la ubicación de la propaganda es justo a un lado de un centro médico y que en la denuncia presentada el trece de enero del año en que se actúa, se precisa que desde el mes de agosto existe la propaganda aludida, destacando que en el mes de octubre de dos mil ocho dio inicio el procedimiento electoral federal ordinario; elementos todos que permiten advertir que, contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable primigenia, no resulta evidente que los hechos que motivaron la denuncia no constituyan violaciones en materia de propaganda político-electoral, durante un procedimiento electoral, porque del análisis de las constancias que obran en el respectivo expediente administrativo se llega a la conclusión de que existe la posibilidad de contravención a las normas jurídicas que regulan la difusión de propaganda política e incluso de naturaleza electoral.



A lo anterior cabe agregar el hecho de que la autoridad primigeniamente responsable, al emitir su resolución de desechamiento de la denuncia, expresó diversas afirmaciones que son contradictorias e incongruentes, con relación al requisito de evidencia que debe caracterizar a la propaganda objeto de tal denuncia, porque aseveró que los hechos que motivaron la denuncia son "actividades político-electorales del Partido Acción Nacional ... en ejercicio de sus prerrogativas dentro de un proceso electoral, lo que de ninguna forma violenta la norma, pues tales actividades se encuentran amparadas por el derecho de los partidos políticos a realizar actividades **que les permitan captar mayores votos** en la contienda electoral, **con el fin de que sus candidatos obtengan los cargos de elección popular por los que están contendiendo**".

Lo transcrito con antelación pone de manifiesto que la autoridad primigeniamente responsable tuvo como elemento de convicción que la finalidad de la propaganda difundida, en los términos precisados en la resolución controvertida, fue la de captar votos a favor de los candidatos del Partido Acción Nacional, para que obtengan los cargos de elección popular, para los cuales contienden. No obstante tal convicción, la autoridad determinó que ello era un elemento más para desechar la denuncia, con fundamento en el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.





También se debe considerar que, no resulta evidente que la propaganda objeto de la denuncia no es de la que está prohibida por la ley, en tanto que diversas autoridades del Instituto Federal Electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia territorial, han dictado resoluciones con criterios diferentes, en el sentido de iniciar o no el procedimiento sancionador, con motivo de la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional, con similar contenido, en diferentes lugares del territorio nacional, como ocurre en el recurso de apelación que se resuelve, caso en el cual la autoridad desechó de plano la denuncia; situación diferente se presentó con la denuncia objeto indirecto de los recursos de apelación radicado en esta Sala Superior, con las claves SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009, respecto de la cual la autoridad primigenia resolvió iniciar el respectivo procedimiento especial sancionador, que concluyó con una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral emitida, no por unanimidad, sino por mayoría de cinco votos a favor y cuatro en contra, en la cual declaró legal la difusión de la propaganda que motivó la denuncia, criterio opuesto a lo decidido en la resolución impugnada mediante los recursos de apelación radicados en esta Sala Superior, en los expedientes SUP-RAP-23/2009 y SUP-RAP-24/2009, en la que la autoridad administrativa electoral decidió que la propaganda motivo de la denuncia sí contraviene las normas jurídicas que se ocupan de la materia.

Los recursos de apelación mencionados constituyen hechos notorios para el suscrito, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Finalmente cabe destacar que, en la sentencia dictada por la mayoría, en el recurso de apelación al rubro identificado, se incurre en la misma conducta que caracteriza al acto impugnado, esto es, se estudia el fondo del asunto para resolver si el desechamiento de la denuncia respectiva es jurídicamente correcta, lo cual, en opinión del suscrito, resulta contrario a la técnica procesal, porque ese análisis se debe hacer al estudiar el fondo de la litis, en la correspondiente sentencia de mérito, de lo contrario se estaría prejuzgando sin procedimiento.

Por las razones expuestas considero que es conforme a Derecho revocar la resolución dictada para resolver el respectivo recurso de revisión, así como el desechamiento de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, radicada en el expediente 05PCD/GTO/PE/001/2009, ello con la finalidad de ordenar a la autoridad responsable primigenia que, de no advertir alguna otra causa de improcedencia, admita la denuncia e inicie el procedimiento sancionador que corresponde.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA





VOTO QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN EL SUP-RAP-22/2009

Disiento con el sentido de la ejecutoria que confirma la resolución CL/R/11/006/09, dictada por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Guanajuato, en la que se determino confirmar el desechamiento de la queja promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional por actos de propaganda político-electoral, realizado por el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva, por lo que formule voto particular en los siguientes términos.

En la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional éste denunció al Partido Acción Nacional por utilizar en su propaganda fijada en espectaculares el programa social del Seguro Popular. El Instituto Federal Electoral determino confirmar el desechamiento de la queja al estimar que no se violaban disposiciones electorales. En el proyecto de la mayoría se confirma la resolución al considerar que en efecto, el Partido denunciado no incurrió en violación alguna al valerse de programas sociales en su propaganda política.

Así, la litis en el presunto asunto consiste en determinar si el uso por parte de un partido político, el Partido Acción Nacional en el presente caso, de programas públicos sociales en su propaganda política, es legal o no lo es.

Previo a argumentar los motivos de mi disenso quiero precisar el marco normativo que regula la propaganda institucional y la propaganda política de los partidos políticos.

El párrafo I del artículo 41 de nuestra Constitución Política dispone:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

A su vez, el referido precepto, en su Apartado C dispone:

“Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada 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. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece respecto de los partidos políticos lo siguiente:





"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 342

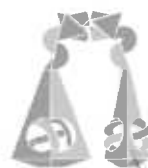
1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

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

..."

Finalmente, el Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral define, en su artículo 7, la propaganda política como el género de los medios a través de los cuales los partidos políticos difunden su ideología, programas y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas sobre temas de interés social.

De las normas transcritas se advierte que la propaganda política de los partidos políticos tiene como finalidad difundir su ideología, programas y acciones. Incluso, tratándose de esta propaganda dentro de las campañas electorales, ésta debe tener como base los programas y acciones fijados en base a sus documentos básicos y a la plataforma electoral formulada para la elección correspondiente.



Por disposición constitucional, los partidos políticos tienen como fin el de promover la participación de los ciudadanos en los procesos electorales y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público mediante su postulación a los cargos de elección popular.

Para lograr esta finalidad, los partidos postulan candidatos a los diversos cargos, en base a un programa de acciones acorde con la ideología de cada partido y su plataforma electoral. Es decir, el partido político debe apoyar al candidato para que éste pueda participar en la contienda y ganar. A su vez, el candidato se compromete a respetar la ideología y el programa de acción del partido que lo postula. Así, se establece entre ellos una relación de intercambio de recursos colectivos y recursos personales que se unen hacia el mismo fin, ganar una elección. Ahora bien, esta relación entre el partido y el candidato, sea éste afiliado o no al partido, tiene una vigencia limitada en el tiempo, es decir una vez electo el candidato, éste deviene un funcionario público, debiendo rendir cuentas a la sociedad y el partido sólo puede interferir en su función, en el ámbito privado, en caso de que no cumpla con los compromisos partidistas de campaña.

En el caso de un candidato electo, éste deja de ser un candidato de partido para convertirse en servidor público, aplicando políticas en beneficio de la comunidad, muchas de las cuales sólo pueden concretarse mediante la aprobación de las Cámaras del Congreso, es decir de las otras fuerzas





políticas. Este es un principio fundamental que los partidos al ser independientes del gobierno, no deben beneficiarse en sus campañas de las políticas públicas adoptadas en ley y, que en todo caso, sólo los servidores públicos podrían publicitar pues los programas educativos y de salud son de todos los mexicanos.

La elaboración y la aplicación de las políticas públicas es un proceso complejo que si bien puede tener su origen en promesas de campaña, en la mayoría de los casos provienen de situaciones coyunturales y de negociaciones con los diversos sectores sociales y con las fuerzas políticas, incluida aquella de la que emana el funcionario público encargado de dichas políticas.

Así, las acciones de gobierno no son más que la consecuencia de políticas públicas llevadas a cabo por dos órganos del Estado, el Poder Ejecutivo y, en su caso, el Legislativo.

Por ello, una vez que el gobierno decide y determina las políticas públicas, éstas pierden su etiqueta "partidista" y se convierten en acciones del Estado, en razón de que en su configuración e implementación participan otras organizaciones del Estado: el congreso y la administración pública.



Una acción que se inscribe en una política pública, es decidida u ordenada por el gobierno, de la extracción partidista que sea; así el impulso de una política pública puede tener tintes partidistas, pero una vez instrumentada, la política deja de ser del partido. Ello es aún más patente cuando la aplicación de esa política requiere de la aprobación de las Cámaras del Congreso, porque se convierte todavía más en una acción colectiva, y al ser de todos no puede ser de nadie.

Cuando el artículo 134 y el 41 Constitucionales prohíben que los servidores públicos o los órganos de gobierno publiciten sus programas en tiempos de campaña electoral, la prohibición se extiende igualmente a los partidos políticos pues corresponde a ellos llevar a cabo las campañas políticas.

Así, las acciones de gobiernos son acciones del Estado, que por su carácter, salen del ámbito semi-privado de los partidos políticos, para pertenecer únicamente al espacio público. El gobierno debe ser siempre el gobierno del Estado. El fin último que persigue toda democracia es el de lograr un gobierno neutral, que si bien tiene una ideología propia, su actuar y, por ende, sus acciones son de todos, es decir alcanzar el fin de la partidocracia del Estado.

En este marco teórico cabe preguntarse entonces si es válido y legal que el partido político que postuló al ciudadano que





dirige al Gobierno haga suyas las acciones del gobierno del Estado y promocióne su imagen ante el ciudadano y el electorado a partir de dichas acciones, como si éstas y sus beneficios fuesen de su exclusiva propiedad, sobre todo cuando dichos programas ya han sido aprobados por los demás partidos políticos?

En mi opinión, la respuesta es no. Un partido político, aunque represente en un momento dado a la mayoría de los electores y que el gobierno haya sido su candidato, no puede apropiarse de las políticas públicas y de las acciones del gobierno y presentarlas como propias, y menos fundar en ellas su propaganda política.

Estimar lo contrario, implicaría que todos los partidos políticos representados en el Congreso y que votaron a favor de determinadas políticas públicas, las hagan suyas en sus campañas políticas, lo que en obvio de razones tendría como consecuencia desnaturalizar el debate político. Además, éste en periodo electoral tiene por definición que basarse en propuestas y programas a futuro, no en actos consumados y del dominio público.

Esta Sala Superior ha sostenido en múltiples ocasiones que, en aras de respetar los principios constitucionales rectores de los procesos electorales, los funcionarios públicos deben respetar el principio de imparcialidad y no intervenir en estos procesos. Por ello, con base en los principios de reciprocidad



y de proporcionalidad los partidos políticos que postularon a los candidatos electos no deben interferir y menos sacar ventaja de las acciones del gobierno.

Por ello, es necesario definir la frontera entre la propaganda política de un partido político y la propaganda de las instituciones públicas respecto de las acciones de gobierno. Para ello, la primer pregunta consiste en definir la separación entre los actos de los funcionarios electos a un cargo de elección popular previa postulación de un partido político y el partido que los postulo. Si bien la percepción que tiene la ciudadanía del desempeño de un servidor público así como la actuación de un gobierno plenamente identificado con un partido político, y más aún en un sistema de partidos como el nuestro, constituye parte del acervo de los partidos políticos, no por ello puede realizar propaganda política que presente acciones de gobierno como actos de su propiedad.

Contrariamente a lo afirmado por la mayoría en la presente ejecutoria, no compete al partido político promocionar los logros del gobierno, éste tiene a su acceso todos los medios de comunicación para hacerlo, en tiempos de procesos electorales y sobre todo fuera de ellos. Tan es así, que toda la ciudadanía sabe, por ejemplo, que el programa del Seguro Popular fue propuesto desde el año 2001 por el entonces Presidente Vicente Fox, y aprobado, en su momento, por las dos Cámaras del Congreso. Por lo tanto, el programa por sí mismo no requiere de propaganda partidista para ser ubicado





por los ciudadanos. Es por lo tanto, un programa que no requiere del apoyo de un partido político, dentro de un proceso electoral, puesto que ya está en la ley.

Los partidos políticos tienen la obligación de informar a los ciudadanos de su ideología, su programa y su plataforma, de manera a que estos tengan conocimiento de las diversas opciones políticas que tienen y tomen una decisión fundada. Pero, ni la Constitución, ni el Código Electoral incluyen en la propaganda política de los partidos a las acciones del gobierno, simplemente porque éstas no les competen.

Como ya lo señalé las políticas públicas y las acciones del gobierno que emanan de ellas son un producto colectivo del Poder Ejecutivo, de la administración pública y, en su caso, de las Cámaras del Congreso, por lo que ya no pertenecen sólo al titular de un Poder, sino a un conjunto de órganos que mediante consenso hicieron posible la aplicación de dichas políticas.

En efecto, el hecho de que una determinada política pública haya generado ciertos resultados, supóngase que benéficos o encomiables, no puede dar lugar a que una determinada organización propague como propio un éxito que, finalmente, correspondió a la mayoría de los partidos políticos y representantes populares.



Uno de los argumentos definidos en la sentencia de la mayoría establece que ante la posibilidad de que algún partido opositor al mayoritario critique a éste por las políticas del gobierno, le da el derecho de promover ante la ciudadanía las acciones benéficas del gobierno. No comparto este criterio. Considero que en este supuesto, dicho partido podrá replicar las críticas que le enderecen los partidos de oposición, e incluso, los entes públicos, en su caso, igualmente podrán replicar, *institucionalmente*, las afirmaciones de los partidos de oposición.

Estimar que cualquier partido político pueda hacer su propaganda política con base en las acciones de gobierno implica una evasión a las prohibiciones legales. En efecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece como regla que en la publicidad de las dependencias en la difusión de sus programas deberán precisar que el programa es público y ajeno a cualquier partido político. Dicha regla es reiterada por la Ley de Desarrollo Social, en su artículo 39, que dispone "El seguro popular es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social". Estas normas establecen principios de sentido común.

No obstante, las autoridades electorales no podemos autorizar sanciones con base en este fundamento, pues el sujeto obligado por estas leyes son los servidores públicos y no los partidos políticos.





A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 228 la prohibición de que durante las campañas electorales se de la difusión de informes de gobierno con fines electorales.

Esta prohibición responde ante todo a la inquietud del legislador de que el principio de equidad en la contienda electoral sea respetado por parte de los órganos del Estado. Por lo tanto, si la difusión de los programas sociales con fines electorales está prohibida, a contrario sensu también lo está que los partidos políticos se valgan de dichos programas en su propaganda política.

En la realidad cotidiana de permitir que los partidos políticos usen las acciones del gobierno como propias para fines de propaganda y electorales, equivaldría a tener simultáneamente la difusión en los medios de comunicación social por parte de la administración pública de sus programas sociales y la propaganda política de un partido político promoviendo los mismos programas. Es decir, se vulneraría el principio de equidad en el acceso a los tiempos de propaganda político-electoral, ya que dicho partido se vería también beneficiado por la difusión del gobierno.

He sostenido en otros votos, que en diversos países como México, los órganos electorales y, por ende, los partidos políticos son considerados órganos constitucionales



autónomos u órganos extrapoder, a la par de los poderes tradicionales. Nuestra Constitución Política define a los partidos políticos como entidades de interés público, libres de cualquier interferencia bien gubernamental o social.

Este poder electoral lo constituyen los mismos ciudadanos organizados individualmente, en partidos políticos, siendo éstos elementos indisolubles de la democracia representativa. Pero como todo poder, nadie duda que los partidos políticos con un poder político que, en ocasiones, concentra competencias constitucionales que podrían considerarse superiores a los órganos del Estado, deben estar sujetos a las mismas garantías constitucionales de cualquier institución pública, empezando por la división de poderes.

Esta Sala Superior debe garantizar la vigencia de todos los principios constitucionales, y con el mismo énfasis velar en que se respete la distancia que debe existir entre el gobierno del Estado y el partido político mayoritario en aras de garantizar la plena equidad en la contienda político-electoral. Así mismo, debe velar por prevenir posibles fraudes a la ley amparados en el principio de la libertad de expresión que rige el debate político.

Por todo lo anterior, disiento del criterio y del sentido de la ejecutoria de la mayoría, al estimar que los agravios del partido actor son fundados, en base a lo dispuesto por los artículos 41 Constitucional y 38 y 342 del Código Federal de





Instituciones y Procedimientos Electorales, que interpretados de manera sistemática y funcional, dan lugar a una responsabilidad del partido denunciado por el uso indebido de los programas sociales del gobierno.

Los anteriores razonamientos motivan mi disenso con las consideraciones que sustentan la ejecutoria mayoritaria, por lo que esta Sala debiera haber revocado la resolución impugnada en el presente juicio, y ordenar al Instituto Federal Electoral iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra del Partido Acción Nacional por el uso indebido del programa del gobierno del Estado consistente en el Seguro Popular, por contravenir el régimen genérico de las disposiciones constitucionales y legales que he explicado.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

