RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-103/2009

RECURRENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: ARMANDO CRUZ ESPINOSA, JUAN ANTONIO GARZA GARCÍA Y JORGE E. SÁNCHEZ-CORDERO GROSSMANN

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

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Resolución CG168/2009 de veintinueve de abril de dos mil nueve emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/MDCV/CG/022/2009, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes: De lo narrado en el escrito de demanda y las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

a) Denuncia. El nueve de marzo de dos mil nueve, Martín Darío Cázarez Vázquez presentó escrito de denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en contra del Partido Acción Nacional, por actos que presuntamente constituyen una infracción a la normativa electoral, los cuales se hicieron consistir en la difusión, a través de la página web de dicho instituto político, de propaganda que utiliza programas sociales del ámbito federal y hace alusión al Presidente de la República Felipe Calderón, con la finalidad de posicionarse; además de inducir, coaccionar y presionar a los ciudadanos, así como utilizar símbolos religiosos en dicha propaganda partidista.

La queja de mérito fue radicada en el procedimiento especial sancionador, asignándosele el número de expediente SCG/PE/MDCV/CG/022/2009.

b) Acuerdo de desechamiento. El diez de marzo del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó en el citado expediente, acuerdo por el que determinó desechar la queja presentada.

c) Medio de impugnación. Inconforme con esa determinación, por escrito presentado ante el Instituto Federal Electoral el día veintitrés siguiente, Martín Darío Cázarez Vázquez interpuso recurso de apelación, el cual fue radicado en esta Sala Superior con el número de expediente SUP-RAP-61/2009.

d) Sentencia. En sesión pública de veintidós de abril de dos mil nueve, este órgano jurisdiccional emitió sentencia en el recurso de apelación referido, en el cual determinó revocar el acuerdo impugnado y ordenar al Consejo General del Instituto Federal Electoral que, en el plazo establecido, emitiera la resolución que en derecho estimare.

e) Acto impugnado. En sesión ordinaria de veintinueve de abril de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG168/2009, a través de la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/MDCV/CG/022/2009.

II. Medio de Impugnación. En contra de esa determinación, el dos de mayo de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Martín Darío Cázarez Vázquez, en su carácter de representante propietario de dicho partido ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, interpuso recurso de apelación.

III. Recepción. Mediante oficio SCG/819/2009, de siete de mayo de dos mil nueve, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la propia fecha, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, remitió la demanda con sus anexos, así como el informe circunstanciado.

IV. Turno. Mediante acuerdo de ocho de mayo del presente año, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar y turnar el presente expediente a la ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, turno que se cumplió, mediante oficio TEPJF-SGA-1489/09, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

V. Admisión. Por acuerdo de catorce de mayo de dos mil nueve, el Magistrado Instructor admitió la demanda del citado recurso de apelación.

VI. Cierre de instrucción. En su oportunidad, y al no existir diligencias pendientes de desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción y ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia, y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108, apartado 1, inciso a), con relación al 118, apartado 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 186, fracción III, incisos a) y g) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, apartado 1, inciso b) y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación en el que un partido político nacional combate un acuerdo dictado por un órgano central del Instituto Federal Electoral, como es el Consejo General.

SEGUNDO. Procedibilidad del recurso de apelación. Se cumplen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Se cumplen los requisitos esenciales previstos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó ante la autoridad responsable y en ella se

satisfacen las exigencias formales previstas en ese precepto, a saber: el señalamiento del nombre del recurrente, el del domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto o resolución impugnados y de la autoridad responsable, la mención de los hechos, de los agravios que la agrupación dice que le causa el acto reclamado, el asentamiento del nombre y la firma autógrafa del representante de la apelante.

Al respecto, el ocurso atinente fue presentado ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, esto es, el órgano encargado de recibir los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es precisamente la autoridad señalada como responsable, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 120, apartado 1, inciso f) y 125, apartado 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que se cumple con la carga procesal establecida en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Oportunidad. El presente recurso de apelación se interpuso oportunamente, puesto que el acto impugnado consiste en la resolución CG168/2009, en virtud de la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/MDCV/CG/022/2009 fue dictada el veintinueve de abril de dos mil nueve; en tanto que la demanda de apelación se presentó el dos de mayo siguiente, lo

que significa que el recurso fue interpuesto dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la citada ley de medios.

c) Legitimación. El recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, y por tal motivo se cumple la exigencia prevista por el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. La persona moral hace valer el recurso de apelación en que se actúa, a fin de impugnar la resolución emitida por la autoridad federal electoral administrativa, en la que se declaró infundada la queja interpuesta, por considerar que tal determinación lesiona sus derechos, y la presente vía es la idónea y resulta ser útil, en caso de que se determinara la ilegalidad del acto mencionado.

e) Personería. El medio de impugnación fue promovido por representante con personería suficiente para hacerlo, conforme a lo siguiente.

Al respecto, cabe precisar que, originalmente la denuncia fue presentada ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, por el representante del Partido Revolucionario Institucional en términos de lo dispuesto en el artículo 362, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, posteriormente, la citada queja

fue atraída por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal.

Ahora bien, se considera que el representante del instituto político actor sí tiene legitimación para interponer el recurso de apelación, porque si el representante del partido político recurrente tiene la capacidad suficiente para promover quejas o denuncias a nombre de su representado, de conformidad a la normativa interna del Partido Revolucionario Institucional, resulta incuestionable que está legitimado para promover los medios de Impugnación en contra de las resoluciones que dicten las autoridades competentes y que afecten el interés jurídico de su representado, porque la sola circunstancia de presentar la denuncia o queja no satisface la finalidad perseguida, sino que tal representación lo obliga a vigilar la adecuada tramitación del procedimiento administrativo sancionador electoral correspondiente e, incluso, impugnar la determinación final que la autoridad electoral adopte si estima que ésta viola los principios de constitucionalidad y legalidad.

Aunado a la anterior, considerar lo contrario, traería como consecuencia que no existiría medio de defensa alguno que pudiera interponer el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional acreditado ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, que fue precisamente quien presentó la queja primigenia, razón por la cual se desestima la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

El presente criterio fue sostenido por éste órgano jurisdiccional al dictar sentencia en sesión pública de veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-228/2008 y SUP-RAP-246/2008.

f) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir, entre otros actos, una resolución expedida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual, no existe diverso medio de defensa, mediante el cual pudiera ser revocado, anulado o modificado, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, apartado 1, inciso b), de la citada ley general de medios.

Consecuentemente, al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, procede emprender el estudio de los agravios expuestos, previa transcripción de los mismos.

TERCERO. Resolución combatida. El acto impugnado por el partido recurrente es del tenor siguiente:

"…

MARCO JURÍDICO

CONSIDERANDO CUARTO. Que previo a la resolución del presente asunto, resulta conveniente realizar algunas consideraciones de orden general respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral del procedimiento administrativo sancionador que nos ocupa.

Los partidos políticos constituyen una de las formas de organización política más importantes en el desarrollo electoral de nuestro país, siendo el medio a través del cual los ciudadanos participan en la vida política del mismo. Así, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, establece:

> ‘ARTÍCULO 41’ (Hace transcripción).

Al efecto, debe recordarse que esta autoridad, siguiendo el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en múltiples sentencias, ha señalado que los partidos políticos deben desarrollar actividades políticas permanentes, que obedecen a su propia naturaleza y a la finalidad constante de buscar incrementar el número de sus afiliados, así como actividades específicas de carácter político-electoral, que desarrollan durante los procesos electorales y tienen como objetivo básico la presentación de su plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, buscando con ello que sus candidatos registrados 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 aquellas 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 a 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, le 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, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente.

Por 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.

De lo anterior se advierte que dentro de nuestro sistema jurídico, con base en el marco constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin se encamina a 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.

Así tenemos que, la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, deviene de una razón superior que pondera todo gobierno democrático, toda vez que son el medio legítimo para acceder al poder público, principio que sustenta a todo Estado de derecho.

No obstante, es menester hacer hincapié en que la función de las entidades políticas en un Estado democrático, no sólo se limita a ser el medio a través del cual los ciudadanos participan en un proceso de elección de los gobernantes, sino que se erigen como entes que representan una determinada corriente o pensamiento.

Bajo estas premisas, cabe señalar que, la campaña electoral, en la legislación federal, se define como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto, entendiendo por actos de campaña, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 228, párrafo 2, del código electoral federal, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

En relación con lo anterior, también es pertinente señalar que de conformidad con el párrafo 3, del mismo artículo, por propaganda electoral debe entenderse 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.

Sentado lo anterior, se arriba válidamente a la conclusión de que la propaganda política constituye el género de los medios a través de los cuales los partidos difunden su ideología, programas y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas, además de promocionar el voto, en tanto que la propaganda electoral es una especie de dichas actividades político-electorales, toda vez que se desarrollan sólo durante los procesos comiciales y su función se limita a la presentación de candidaturas a la ciudadanía con la finalidad de obtener el voto.

No es óbice para lo anterior, la prohibición destinada, por una parte, al poder público, con el objeto de que difunda los programas sociales en beneficio de un determinado grupo político, y por otra, a los partidos políticos con el objeto de impedir su participación en la implementación de los mismos, así como su difusión con la finalidad de presionar o coaccionar a la ciudadanía a cambio de la prestación de un beneficio social.

Al respecto, conviene reproducir el texto del párrafo 3, del artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual a la letra dice:

‘Artículo 4.’ (Hace transcripción).

Así como lo establecido en los artículos 18 y 39 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009, en relación con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, mismos que en la parte conducente establecen lo siguiente:

Decreto de Presupuesto de Egresos Artículo Único: Se expide el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.

‘Artículo 18.’ (Hace transcripción).

‘Artículo 39.’ (Hace transcripción).

‘Artículo 28.’ (Hace transcripción).

La génesis de las hipótesis normativas antes transcritas encuentra su fundamento en la necesidad de salvaguardar un verdadero Estado Democrático, en el que sus gobernantes realicen actividades que sólo tengan como finalidad el bienestar de la población, garantizando a su vez que su difusión no constituya un instrumento que favorezca a un grupo para acceder al poder.

En este contexto, resulta atinente 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.

En ese sentido, el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación por parte de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, conviene reproducir el contenido del artículo en mención, mismo que a la letra establece:

‘Artículo 134.’ (Hace transcripción).

Como se observa, nuestra Carta Magna establece como obligación de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos nacionales.

De lo anterior, es posible desprender que la actuación imparcial de los servidores públicos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendida en función del principio de equidad en la contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales se mantengan al margen del proceso electoral, con el objeto de que ningún

partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

Empero, el presente asunto puede abordarse desde diversas ópticas y, por consiguiente, llegar a conclusiones distintas.

En el caso, concurren dos principios, el de legalidad y el de equidad, ambos igualmente considerados en el texto constitucional.

Por lo que respecta al principio de legalidad, la autoridad que aplica la norma está obligada a actuar apegada a su interpretación y aplicación estricta, partiendo, para el caso del ámbito sancionador electoral, del apotegma que prescribe que no hay falta no sanción sin ley (*nullum crimen, nulla penae sine lege*). Así pues, la legalidad implica la adecuación de los actos de autoridad a la norma; pues con ello se cumple la garantía establecida en el artículo 16 de la norma suprema.

El principio de equidad, por su parte, en el ámbito electoral, implica que la autoridad electoral debe propiciar un trato igualmente válido a los partidos políticos, precandidatos y candidatos, entre otros aspectos, por lo que se refiere a la propaganda política y la electoral, evitando que existan condiciones de ventaja para unos y desventaja para otros.

Puede afirmarse que en este caso y desde una estricta lógica jurídica, no es dable aplicar, por analogía o mayoría de razón tanto lo preceptuado en la Constitución como en las normas secundarias, toda vez que se estaría yendo más allá de los extremos de la normatividad y donde la ley no distingue no le es permitido a quien la aplica, distinguir. Es de deducirse que el Constituyente Permanente no reguló de manera expresa esta actividad, por lo que refiere a los partidos políticos y es que, por necesidad, no puede prever todos los posibles casos que se puedan presentar.

Así pues, se está frente a la concurrencia de dos principios: El principio de legalidad vis á vis el principio de equidad.

En el caso, tratándose de propaganda política en el marco de un proceso electoral, el principio de equidad debe traducirse en propiciar un trato igualmente válido para todos los partidos políticos, a fin de que puedan abordar los grandes temas del interés ciudadano, ya sea para apoyarlos, criticarlos, mejorarlos o comentarlos, dado que es parte del ejercicio democrático y por antonomasia del contenido de las campañas políticas.

Ahora bien, en relación a lo establecido en el inciso q), párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que a la letra establece:

El análisis del precepto legal transcrito, revela la existencia de un mandato categórico dirigido a los partidos políticos nacionales, consistente en la obligación de abstenerse de llevar a cabo diversas conductas que se contienen en la norma jurídica, y que para fines prácticos bien pueden desglosarse en las siguientes prohibiciones:

a) Utilizar símbolos religiosos.

b) Utilizar expresiones religiosas.

c) Utilizar alusiones de carácter religioso, y

d) Utilizar fundamentaciones de carácter religioso.

Todas estas limitaciones a la conducta de los partidos políticos nacionales, están referidas a su propaganda.

Ahora bien, previamente a determinar el alcance de las prohibiciones obtenidas del precepto legal en análisis, conviene establecer el concepto de lo que debe entenderse por 'propaganda' de los partidos políticos, toda vez que es en el desarrollo de esta actividad en donde dichos institutos deben abstenerse de utilizar elementos vinculados con la religión.

Así, conviene tener presente la definición establecida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, correspondiente a la vigésima primera edición de 1992, que define el término propaganda:

> 'Congregación de cardenales nominada De propaganda fide, para difundir la religión católica. 2. Por ext., asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc. 3. Acción o efecto de dar a conocer una cosa con el fin de atraer adeptos o compradores. 4. Textos, trabajos y medios empleados para este fin.'

A su vez, los estudiosos del tema establecen que la propaganda, en un sentido amplio (pero no por ello menos útil para nuestro estudio, pues son los mismos principios y técnicas que se siguen en la propaganda electoral), es una forma de comunicación persuasiva, que trata de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una organización, un individuo o una causa; implica un esfuerzo sistemático en una amplia escala para influir la opinión, conforme a un plan deliberado que incluye la producción y la transmisión de textos y mensajes específicamente estructurados, mediante todos los medios de comunicación disponibles para llegar a la audiencia más amplia, o audiencias especiales y provocar los efectos calculados.

Su propósito 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.

La propaganda se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos y porque trata de estimular la acción; dice qué pensar, no enseña a pensar, esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran sido decididas por sus propios medios.

De la descripción que antecede, válidamente se puede llegar al conocimiento de que cuando el dispositivo legal impide a los partidos políticos hacer uso de símbolos, expresiones, alusiones y fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, se refiere a toda la actividad que desarrollan y dirigen al conjunto o una porción determinada de la población, para que obren en determinado sentido, o más claramente, referidas a la propaganda electoral, como el medio

utilizado por los partidos políticos o candidatos para hacer llegar al electorado, de modo resumido, el mensaje deseado, que constituye la única manera de garantizar que este mensaje se comunique a los electores en la forma más persuasiva posible, para inducirlos a que adopten una conducta determinada, o llegado el caso, voten por un partido o candidato específico.

A continuación, procede analizar el alcance de las prohibiciones obtenidas del citado artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Electoral en consulta, relacionadas en líneas que preceden, para cuyo fin debe acudirse al significado gramatical de las palabras empleadas en la disposición, para obtener la acción o conducta que les está impedida utilizar en su propaganda.

La primera prohibición para los partidos políticos, derivada del multicitado artículo 38, párrafo 1, inciso q) de la codificación electoral invocada, consiste en: ‘abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda’, Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, correspondiente a la vigésima primera edición de 1992, el verbo utilizar significa: ‘Aprovecharse de una cosa’, y la palabra símbolo, quiere decir: ‘Representación sensorial perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con ésta por una convención socialmente aceptada ...4. Letra o letras convenidas con que se designa un elemento químico. 5. Emblemas o figuras accesorias que se añaden al tipo en las monedas y medallas’. De lo anterior se sigue entonces, que la prohibición contenida en esta hipótesis de la norma se refiere a que los partidos políticos no pueden obtener utilidad o provecho de una figura o imagen con que materialmente o de palabra se representa un concepto, en este caso religioso, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre este concepto y aquella imagen, en su propaganda, para alcanzar el objetivo deseado.

La segunda prohibición de los partidos políticos, obtenida de la norma en estudio, consiste en: ‘Abstenerse de utilizar expresiones religiosas en su propaganda’. La palabra expresión, de acuerdo al Diccionario en consulta, tiene los significados siguientes: ‘Especificación, declaración de una cosa para darla a entender. 2. Palabra o locución. 3. Ling. Lo que, en un signo o en un enunciado lingüístico manifiesta los sentimientos del hablante. 4. Efecto de expresar algo sin palabras. 5. Viveza y propiedad con que se manifiestan los efectos en las artes y en la declamación, ejecución o realización de las obras artísticas. 6. Cosa que se regala en demostración de afecto a quien se quiere obsequiar.7. p.us. Acción de exprimir.8. Álg. Conjunto de términos que representa una cantidad. 9. Farm. Zumo o sustancia exprimida. 10. pl. Recuerdos, saludos...’. De modo que, atendiendo a las significaciones del vocablo en comento, en relación con su uso dentro de todo el enunciado, se obtiene que, la limitación contemplada en esta parte de la norma, consiste en que los partidos políticos no pueden obtener provecho o utilidad del empleo de palabras o señas de carácter religioso, empleadas en su propaganda, para conseguir el propósito fijado.

La tercera hipótesis prohibitiva contenida en la norma de que se trata, se refiere a que los partidos políticos deben: ‘Abstenerse de utilizar alusiones de carácter religioso en su propaganda’, razón por la que debe de buscarse el significado del verbo aludir, que, conforme a la consulta realizada, en el precitado diccionario, quiere decir: ‘Referirse a una persona o cosa, sin nombrarla o sin expresar que se habla de ella’; lo que pone de manifiesto que la prohibición para los partidos políticos es de obtener provecho o utilidad a la referencia indirecta de una imagen o fe religiosa en su propaganda, a fin de conseguir los objetivos pretendidos.

Por último, la restante limitación a los partidos políticos contenida en el precepto legal de mérito, es la de: ‘Abstenerse de utilizar fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda’, por lo que resulta tener presentes algunos de los significados de la palabra fundamento, que proporciona el mencionado diccionario y que son: ‘Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio u otra cosa 3. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa 5. Raíz, principio y origen en que estriba y tiene su mayor fuerza una cosa no material.’ En tal virtud, válidamente puede decirse que la prohibición impuesta a los partidos políticos en este caso, estriba en que los partidos no sustenten sus afirmaciones o arengas llevadas a cabo en su propaganda, en las razones, principios o dogmas en que se apoyan las doctrinas religiosas para conseguir sus propósitos.

Así, es claro que las conductas reguladas por la norma, en el caso específico, la obligación impuesta a los partidos políticos, ya por sí mismos, o a través de sus militantes o candidatos, de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como de expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, no se limita a la propaganda electoral expresamente regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que, al estarse en presencia de una disposición dirigida a normar ciertas conductas de los militantes, candidatos y de los partidos políticos, goza de las cualidades particulares que identifican a la ley por ser general, esto es, se encuentra dirigida a la totalidad de las actividades que desplieguen las personas e institutos políticos que se ubiquen dentro de su ámbito de aplicabilidad; es impersonal porque sus consecuencias se aplican sin importar las cualidades individuales y personales de quienes por los actos desplegados pudieran contravenirla, en tanto que es abstracta, al enunciar o formular sus supuestos.

Para arribar a esa conclusión, debe tenerse en consideración lo que respecto de la campaña electoral y la propaganda respectiva, establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 182, al disponer:

> ‘Artículo 182.’ (Hace transcripción).

Del análisis del precepto últimamente transcrito, válidamente pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

a) La campaña electoral se integra con las actividades realizadas por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.

b) Los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos eventos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para la promoción de sus candidaturas.

c) La propaganda electoral se integra por el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes.

d) El objetivo perseguido con la propaganda es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

e) La propaganda y las actividades de campaña tienen como finalidad 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 respectiva hubiese registrado.

Luego, ante lo particular del precepto analizado y la generalidad del artículo 38, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que la prohibición contenida en éste, de utilizar los símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de ese carácter, atañe a todo tipo de propaganda a que recurra algún instituto político, ya por sí, por sus militantes o los candidatos por él postulados.

Cabe destacar que los anteriores razonamientos son consistentes con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vertidos dentro de la resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-032/1999, emitida por la Sala Superior de ese órgano.

De los dispositivos trascritos, se obtiene el marco legal que regula las actividades que despliegan los partidos políticos con el objeto de promover y difundir entre la ciudadanía sus propuestas y candidaturas, a fin de verse beneficiados con la expresión del voto en su favor durante los procesos electorales, así como las disposiciones legales que regulan lo relativo a la propaganda electoral.

LITIS

CONSIDERANDO QUINTO.- Por razón de método, esta autoridad se avocará a estudiar los motivos de inconformidad que hace valer el impetrante, mismos que se constriñen en determinar si el instituto político denunciado realizó:

A) La presunta difusión de propaganda que contiene elementos que buscan coaccionar el voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos religiosos y la manipulación que se realiza de los programas sociales y acciones del gobierno, a través del portal de Internet htlp://electoralpan.org.nmx/web electoraltop.php, particularmente a través de la frase ‘Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos’, además de

posicionar la imagen del Presidente de la República, lo que a juicio del quejoso podría contravenir lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 3; 38, párrafo 1, inciso q) y 347, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para lo cual en primer término cabe hacer la siguiente precisión, en virtud de que si bien los hechos relacionados con la coacción a los electores mediante la difusión de programas sociales en la propaganda del partido denunciado, son susceptibles de ser conocidos mediante la instauración de un procedimiento administrativo sancionador especial, mientras que los hechos relacionados con la inclusión de símbolos religiosos en la propaganda materia de inconformidad, constituyen hipótesis de procedencia del procedimiento ordinario sancionador, lo cierto es que la creación del procedimiento especial sancionador tuvo como objetivo que las actividades de los actores políticos se apeguen a la normatividad electoral, así como que sea privilegiada la prevención y corrección de faltas a fin de depurar las posibles irregularidades y se esté en posibilidad de restaurar el orden jurídico electoral vulnerado, a efecto de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral federal, y con ello evitar que se vulneren las reglas y principios rectores de la materia electoral.

Aunado a que con base en el principio de inmediatez procesal, se busca favorecer la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el órgano administrativo competente, en lo referente al ofrecimiento y desahogo de las pruebas aportadas en el desarrollo del procedimiento, máxime que de conformidad con el principio de celeridad, el cual deriva directamente de lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, al suprimir los trámites innecesarios a fin de dictar una resolución en forma pronta y expedita, lo conducente será estudiar los hechos motivo de inconformidad en forma conjunta, a efecto de evitar dilaciones y la posibilidad de emitir resoluciones contradictorias.

Lo anterior guarda consistencia con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 04/2000 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.’ (Hace transcripción).

EXISTENCIA DE LOS HECHOS

En tales condiciones, resulta fundamental para la resolución del presente asunto, verificar la existencia de los hechos materia de la denuncia formulada por el C. Martín Darío Cázarez Vázquez, toda vez que a partir de esa determinación, esta autoridad se encontrará en posibilidad de emitir algún pronunciamiento respecto de su legalidad o ilegalidad.

Al respecto, debe decirse que la denuncia que dio origen al actual procedimiento fue acompañada del acervo probatorio que se detalla y valora en seguida:

• Impresiones de la página web y del díptico de título MÉXICO PREPARADO PARA CRECER, difundido por el portal de Internet del Partido Acción Nacional http://electoral.pan.org.mx/webelectoral/top.php.

• La versión para imprimir de la nota publicada por el diario el Heraldo de Tabasco el día 22 de enero de 2009, bajo el título NO NOS EQUIVOCAMOS DE ESTRATEGIA: LEÓN, misma que puede ser corroborada en el siguiente link www.oem.com.mx/elheraldodetabasco/notas/n1016909.html.

• La versión para imprimir del boletín No. 051 emitido por la dirección de comunicación social del Comité Directivo Estatal del Partido denunciado, el día 07 de enero de 2009, bajo el título RESPALDA EL PAN PROGRAMAS FEDERALES SIN FINES POLÍTICOS, mismo que puede ser corroborado en el siguiente link http:www.cdepantabasco.org.mx/boletines/boletín_051.pdf.

En términos de lo dispuesto por los artículos 29 y 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, los numerales 14, párrafo 5 y 16 párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y atento a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, su adminiculación con los demás elementos que obran en autos, a estas probanzas se les confiere el valor de indicio respecto de los contenidos de las páginas de internet que refiere.

En este sentido, resulta atinente precisar que el Partido Acción Nacional al comparecer al presente procedimiento, no controvirtió la difusión de la propaganda materia de inconformidad, por lo que la autoridad de conocimiento estima que los elementos contenidos en las documentales privadas, aportadas por el partido quejoso, son pruebas que adminiculadas con la falta de contravención a los hechos denunciados por parte del partido denunciado, generan convicción sobre la veracidad de los hechos denunciados.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 358, párrafo 1 y 359, párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se establece lo siguiente:

> ‘Artículo 358.’ (Hace transcripción).
>
> ‘Artículo 359.’ (Hace transcripción).

Con base en las anteriores consideraciones resulta válido colegir que de los hechos narrados en el escrito de queja, de los medios probatorios e indicios aportados por el impetrante, así como de la falta de contravención a los mismos por parte del partido denunciado, esta autoridad cuenta con los elementos de convicción necesarios que le generan certeza respecto de la existencia de tales acontecimientos.

Una vez sentado lo anterior, resulta procedente determinar si los hechos denunciados son susceptibles de constituir o no infracciones a la normatividad electoral federal.

PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

CONSIDERANDO SEXTO. En primer término, conviene señalar que el quejoso aduce como motivo de inconformidad materia del presente procedimiento, la presunta difusión de propaganda que contiene elementos que buscan coaccionar el voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos religiosos y la manipulación que se realiza de los programas sociales y acciones del gobierno, a través de una página web, concretamente a través de la frase 'SI PIERDE EL GOBIERNO PERDEMOS LOS MEXICANOS', además de posicionar la imagen del Presidente de la República, lo que en la especie podría contravenir lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 3; 38, párrafo 1, inciso q) y 347, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bajo esta tesitura, de los datos aportados por el impetrante, se deriva la difusión de diversa propaganda a la que se refiere el quejoso y en la que presuntamente se utilizan símbolos religiosos con la que se pretende coaccionar a los electores. De forma ilustrativa se presentan las imágenes que contienen la propaganda a la que hace referencia el quejoso en su escrito…

Como se observa, en el escrito de queja, el promovente se limitó a realizar una serie de afirmaciones genéricas relacionadas con conductas que considera violaciones a la normatividad federal electoral vigente, sin embargo, omitió precisar los lugares, fechas y condiciones en que se llevaron a cabo las presuntas violaciones.

Toda vez que en su escrito de queja, el impetrante basó sus motivos de inconformidad en imágenes que se encuentran contenidas en diversas páginas web, mismas que al ser sitios de internet, son susceptibles de ser modificados constantemente sin previo aviso a los usuarios, máxime que su contenido no cuenta con temporalidad precisa, el cual se reitera es variado de conformidad con los criterios de quien se promueve por ese medio.

Lo anterior resulta relevante para la resolución del asunto que nos ocupa, en virtud de que la precisión y claridad en las circunstancias de tiempo, modo y lugar, constituyen condiciones indispensables para el despliegue de las facultades con que cuenta esta autoridad en el esclarecimiento de los asuntos que son sometidos a su consideración.

De tal forma, se advierte que no existe elemento alguno que permita colegir siquiera indiciariamente que en la frase 'Si pierde el Gobierno, perdemos los mexicanos' toda vez que se trata de una serie de palabras que al ser estudiadas en su conjunto, no permiten a esta autoridad arribar a la conclusión de que con ella se busca coaccionar al voto o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, lo anterior, en virtud de que si

bien como lo refiere el denunciante, en el contexto en el que se formula dicha frase llevaría a pensar que si pierde el Partido Acción Nacional pierden los mexicanos, tal aseveración es de carácter subjetivo, puesto que del análisis a la misma no se advierte algún elemento que conlleve a votar por determinado partido político o que se encuentre dirigida a favorecer a algún candidato político.

No obstante lo anterior, con tal alocución se hace referencia a información que deriva de programas sociales que resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

Lo anterior, resulta consistente con el criterio que ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-15/2009 y su acumulado SUP-RAP-16/2009, así como en la Tesis jurisprudencial 2/2009, emitida por dicho órgano jurisdiccional identificada bajo el rubro 'PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL'.

Al respecto, conviene reproducir el contenido de los criterios y Tesis en cuestión, mismos que en la parte conducente establecen lo siguiente:

> 'RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LA CLAVE SUP-RAP-15/2009 y su acumulado SUP-RAP-16/2009:
>
> (…)
>
> 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, como medios para que los ciudadanos ocupen cargos de elección popular, 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 el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-74/2008, 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.'

TESIS JURISPRUDENCIAL 2/2009

> 'PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.' (Hace transcripción).

Como se observa, del análisis al contenido de los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en la Tesis Jurisprudencial 02/2009, se desprende, en esencia, que una de las actividades fundamentales que desarrollan los partidos políticos consiste en proponer acciones de gobierno, por ello cuando acceden al poder, resulta válido que al conseguir su objetivo, difundan los logros obtenidos por el gobierno emanado de sus filas en aras de incrementar sus adeptos.

Asimismo, resulta atinente precisar que el uso de programas sociales por parte de los institutos políticos como instrumento para promocionarse constituye una actividad política que no afecta la equidad, la imparcialidad, ni la equidad en las contiendas entre los partidos políticos y, menos vulnera la dignidad de las personas beneficiadas por aquellos programas, máxime que la aplicación de los mismos es competencia exclusivamente de los órganos del gobierno federal, sin que sea permitido que los partidos políticos, los candidatos, ni alguna otra persona o ente pueda disponer su aplicación, control y vigilancia.

Sobre este particular, cabe citar los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-RAP-15/2009 y su acumulado SUP-RAP-16/2009, en el que consideró lo siguiente:

> '… 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 aún, 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 del gobierno federal, sin que sea permitido que los partidos políticos, los candidatos, ni alguna otra persona o ente pueda disponer su aplicación, control y vigilancia.
>
> (. ..)
>
> 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 aún, 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.'

Como se aprecia, la disposición de los programas sociales compete única y exclusivamente al gobierno, por tanto los partidos políticos se encuentran materialmente impedidos para su manejo, y en consecuencia, no los pueden utilizar para inducir o coaccionar a la población.

En esta tesitura, resulta atinente precisar que las prohibiciones vinculadas con la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social se encuentran destinadas a las autoridades, instituciones, órganos

de los varios ámbitos de gobierno y servidores públicos, 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.

En tal virtud, contrario a lo sostenido por el quejoso, resulta válido arribar a la conclusión de que las hipótesis normativas que restringen la difusión y la información relativa a los programas sociales se aplica sólo a los entes públicos gubernamentales y no a los partidos políticos, quienes como se ha expuesto, pueden difundir los programas y acciones de gobierno, pues constituye una de sus actividades permanentes.

Ahora bien, por lo que respecta a la imagen materia de inconformidad, en la que se advierte al fondo de la misma la existencia de una iglesia y el símbolo de una cruz, la misma no puede considerarse como propaganda política, y menos aún que tenga como objetivo coaccionar al electorado al utilizar símbolos religiosos, expresiones o alusiones de carácter religioso, como lo sostiene el C. Martín Daría Cázarez Vázquez, toda vez que de la misma no se advierten elementos que hagan referencia a algún servidor público en particular, motivo por el cual estas expresiones no transgreden la normativa atinente a la propaganda político-electoral, pues se reitera, no se hace alusión a partido político alguno en específico y mucho menos se realiza la invitación a votar por alguien en particular o por algún partido político.

Concatenado con lo anterior, tampoco se advierte que se cuente con elementos suficientes para afirmar que tanto la frase como la imagen en comento pudieran incidir en el normal desarrollo de la justa comicial federal, lo anterior porque únicamente se constriñen en realizar una relatoría de las acciones que el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa ha realizado durante su gobierno, así como de sus futuras actividades realizar.

Siendo el caso que en el escrito de queja, el denunciante realiza una división del contenido íntegro de la propaganda aludida, perdiendo con ello su unidad y significado, además de realizar alusiones subjetivas en cuanto a las imágenes que en ella aparecen, sin contar con algún elemento probatorio idóneo que sustente sus afirmaciones.

En este sentido, respecto del símbolo religioso a que hace referencia el quejoso, de forma ilustrativa se presentan las imágenes que contienen la propaganda en comento, respecto del motivo de inconformidad en estudio…

Una vez ilustrado el contenido de la propaganda materia de inconformidad, esta autoridad colige que se trata de publicidad desplegada por el partido político denunciado con el objeto de manifestar su afinidad con algunas actividades vinculadas al bienestar social desarrolladas por el gobierno federal y, que a su juicio, constituyen acciones responsables.

Efectivamente, la imagen materia de inconformidad hace referencia a diversas actividades que en su opinión realiza el gobierno federal, relacionadas con la salud, educación, economía y el empleo, mismas que

en su concepto se encuentran encaminadas a favorecer a los ciudadanos mexicanos, hecho que en la especie debe ser considerado dentro de las actividades políticas permanentes que de manera habitual desarrollan los partidos políticos con el objeto de difundir su ideología y programas de acción.

Bajo estas premisas, podemos arribar válidamente a la conclusión de que la propaganda materia del presente procedimiento reúne los elementos necesarios para ser considerada como propaganda política, la cual es definida como el medio a través del cual 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, y que no se encuentran necesariamente vinculadas a una contienda electoral, lo que en la especie se encuentra permitido por la normatividad electoral.

Al respecto, conviene reproducir el texto del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mismo que en la parte conducente señala que:

(Hace transcripción).

En este sentido, conviene recordar que la función de las entidades políticas integrantes del sistema de partidos, no sólo se limita a ser el medio a través del cual los ciudadanos participan en un proceso de elección de los gobernantes, sino que se erigen como entes que representan una determinada ideología o pensamiento, siendo la propaganda el medio natural a través del cual los partidos difunden dicha ideología.

Bajo este contexto, cabe decir que la finalidad intrínseca de la propaganda reviste una naturaleza inductiva, es decir, su propósito se encamina a influir en la voluntad de la sociedad a efecto de incrementar el número de sus partidarios o simpatizantes, a través de la divulgación de su ideología, plataforma política y en general de cualquier actividad que le rinda un beneficio frente a la ciudadanía.

En tal virtud, si bien la propaganda de mérito podría influir en el ánimo de la ciudadanía al resaltar algunas de las tareas del gobierno federal emanado de sus filas, lo cierto es que la misma no presiona, coacciona o condiciona a los electores a emitir su sufragio a favor de dicho partido, toda vez que no amenaza su integridad física, económica o social, ni les condiciona la prestación de un servicio público o beneficio social a cambio de su voto.

En esta tesitura, los argumentos vertidos por el quejoso en el sentido de que el Partido Acción Nacional utiliza de manera indebida imágenes de contenido religioso dentro de página web htlp://electoral.pan.mx/web electoral/top.php concretamente en un díptico que aparece en la misma y que fue reproducida en su integridad anteriormente.

Bajo esta premisa y en consideración de los argumentos vertidos en párrafos anteriores, es evidente que la misma no constituyen alguna

infracción a la normatividad electoral federal, en virtud de que aun y cuando las expresiones contenidas en la multicitada propaganda hacen referencia a algunas actividades que desarrolla el gobierno federal en aras de satisfacer las necesidades de la colectividad, lo cierto es que de la misma no existe elemento alguno que permita colegir ni siquiera indiciariamente que en la propaganda materia de estudio, utilice símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso, y sí por lo contrario que su finalidad consiste en ganar adeptos frente a la población al presentarse como un partido político que comparte la implementación de apoyos sociales, actividad política que legalmente se encuentra permitida.

No obstante lo anterior, de igual manera no existe algún elemento que permita arribar a la conclusión de que la propaganda en cuestión se haya realizado con el propósito de utilizar símbolos religiosos, y menos aun, con la finalidad de obtener una ventaja indebida empleando imágenes, expresiones o alusiones de carácter religioso como lo sostiene el quejoso, toda vez que su objeto es el de manifestar su afinidad con algunas actividades vinculadas al bienestar social desarrolladas por el gobierno federal y, que a su juicio, constituyen acciones responsables, haciendo referencia a diversas actividades que en su opinión realiza el gobierno federal, relacionadas con la salud, la educación, economía y el empleo, mismas que en su concepto se encuentran encaminadas a favorecer a los ciudadanos mexicanos.

Así las cosas, se puede concluir que si bien se acreditó la existencia de la propaganda denunciada, lo cierto es que de la valoración de los elementos que obran en autos, este órgano resolutor no puede obtener certeza de que dicha propaganda tenga la finalidad de obtener provecho o utilidad del empleo de símbolos de carácter religioso, y más aún, que ésta se haya realizado con la finalidad de obtener una ventaja indebida empleando imágenes, expresiones o alusiones de carácter religioso, por lo que no puede concluirse la existencia de las infracciones aducidas por el quejoso, pues como se expuso en líneas anteriores, la propaganda materia de inconformidad se encuentra dentro de los cauces legales que desarrollan los partidos políticos.

Al respecto, debe señalarse que la intención del legislador federal al establecer la prohibición prevista en los artículos 4, párrafo 3 y 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se refieren respectivamente a que quedan prohibidos los actos de presión o coacción a los electores, y a que los partidos políticos no pueden obtener utilidad o provecho de una figura o imagen con que materialmente o de palabra se representa un concepto religioso, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre este concepto y aquella imagen, en su propaganda, de que no pueden obtener provecho o utilidad del empleo de palabras o señas de carácter religioso, empleadas en su propaganda, ni pueden obtener provecho o utilidad a la referencia indirecta de una imagen o fe religiosa en su propaganda, y de que los partidos políticos no sustenten sus afirmaciones o arengas llevadas a cabo en su propaganda, en las razones, principios o

dogmas en que se apoyan las doctrinas religiosas para conseguir sus propósitos.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, esta autoridad electoral considera que la propaganda motivo de inconformidad no utilizó símbolos, ni alusiones, ni fundamentaciones de carácter religiosos, con la finalidad de presionar o coaccionar al electorado, por lo que la identificación y alusiones materia de inconformidad, obedece a la percepción individual del quejoso, motivo por el cual no es posible establecer que se llevó a cabo la vulneración a la normatividad electoral federal que el quejoso pretende atribuir al partido político denunciado.

Bajo estas premisas y toda vez que del análisis integral realizado a las constancias que obran en el expediente, esta autoridad no encuentra elementos suficientes que acrediten la existencia de alguna infracción a la normatividad electoral, es posible concluir que no existen elementos que acrediten que el Partido Acción Nacional, transgredió lo dispuesto por los artículos 4, párrafo 3 y 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no acreditarse la presunta utilización de símbolos de carácter religioso con el objeto de presionar o coaccionar al electorado.

En consecuencia de lo expresado hasta este punto, lo procedente es declarar infundado el presente procedimiento administrativo sancionador especial.”

CUARTO. Agravios El partido apelante expresa los siguientes motivos de inconformidad:

“AGRAVIOS

PRIMERO.- Causa agravio a esta representación, el Considerando Cuarto establecido con el tema MARCO JURÍDICO, pues la resolutora realiza algunas consideraciones de orden general, respecto al marco normativo que según ella resulta aplicable al tema toral del procedimiento administrativo sancionador, que nos ocupa, al plasmar en el artículo 41 constitucional que en lo conducente establece:

‘Artículo 41.’ (Hace transcripción).

De lo establecido anteriormente se puede apreciar a simple vista que la resolutota está refiriéndose a cuestiones que no tienen argumentos para hacerse valer en estas conductas, tal es el caso que este artículo se basa, a la difusión de propaganda en radio y televisión dando así el IFE que será la única autoridad encargada de la administración en tiempo de los medios antes mencionados.

De igual manera la resolutota vulnera al reproducir el texto del párrafo tercero del artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual a su letra dice:

> ‘Artículo 4.’ (Hace transcripción).

En cuanto a que no analizó los elementos que conforman esta limitación establecida a los partidos políticos como son:

1.- Presión

2.- Coacción

Como lo hizo en los artículos anteriores en los que motivó de una manera congruente todos los elementos que conforman esta prohibición y se enfoca a dar otras argumentaciones demostrando que no está cumpliendo con lo que en su principio especifica como marco jurídico.

SEGUNDO. Causa perjuicio a esta representación el considerando QUINTO, señalado con el tema LITIS de la resolución en comento, toda vez que la resolutota analiza los hechos en el escrito primigenio dándole otro sentido a éstos, plasmándolo de la siguiente manera:

> ‘Que por razón de método, esta autoridad se evocará a estudiar los motivos de inconformidad que hace valer el impetrante, mismos que se constriñen en determinar si el instituto político denunciado realizó.
>
> A) La presunta difusión de propaganda que contiene elementos que buscan coaccionar el voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos religiosos y la manipulación que se realiza de los programas sociales y acciones del gobierno, a través del portal de Internet http://electoral.pan.org.mx/web.electoraltop.php., particularmente a través de la frase ‘si pierde el gobierno perdemos los mexicanos’, además de posicionar la imagen del presidente de la República, lo que a juicio del quejoso podría contravenir lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 3; 38, párrafo I), inciso g) y 347, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.’

En ese sentido, es de advertirse que el acto emitido por la responsable, hace confundir a este instituto, en ese mismo contenido, cabe señalar de nueva cuenta que la conducta denunciada fue por haber difundido propaganda que utiliza indebidamente programas sociales del ámbito federal y alusiones al Presidente Felipe Calderón con la finalidad de posicionarse, así como inducción, coacción y presión a los ciudadanos, además de la utilización indebida de símbolos religiosos en propaganda partidista y no la que pretende hacer valer la responsable.

De esta mención, se puede corroborar que lo plasmado por la resolutota está transgrediendo lo estipulado en escrito primigenio que

hizo valer el recurrente, englobando todos los actos a un mismo sentido y no haciendo valer la existencia de las conductas violatorias denunciadas.

De tal manera es preciso manifestar que la resolutota quiere desvirtuar los hechos que en su principio el Partido Acción Nacional reconoció en el escrito primigenio, tal como lo especifica en la parte concerniente a la EXISTENCIA DE HECHOS en lo cual esta misma reconoce de la siguiente manera:

> ‘Resulta atinente precisar que el PAN al comparecer al presente procedimiento, no controvirtió la difusión de la propaganda materia de inconformidad, por lo que la autoridad de conocimiento estima que los elementos contenidos en las documentales privadas, aportadas por el partido quejoso, son pruebas que adminiculadas con la falta de contravención a los hechos denunciados por parte del partido denunciado, genera convicción sobre la veracidad de los hechos denunciados.’

En conformidad con lo dispuesto en los artículos 358, párrafo 1 y 359 párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se establece lo siguiente:

‘Artículo 358.’ (Hace transcripción).

‘Artículo 359.’ (Hace transcripción).

Con base a las anteriores consideraciones resulta válido colegir que de los hechos narrados en el escrito de queja, de los medios probatorios e indicios aportados por esta representación, así como de la falta de contravención a los mismos por parte del Partido denunciado, la resolutota cuenta con los elementos de convicción necesarios que le generen certeza respecto de la existencia de tales acontecimientos.

Sin embargo, resulta necesario exponer que la propaganda denunciada está siendo difundida mediante dípticos, la cual ya ha sido denunciada ante la autoridad administrativa electoral correspondiente, es decir, no sólo tiene alcance en página de Internet sino por diversos medios tanto electrónicos como impresos, por cual motivo se anexa mencionado díptico.

TERCERO: Causa agravio a esta Representación el considerando SEXTO. Señalado por la resolutota con el tema PRONUNCIAMIENTO DE FONDO de la resolución la cual manifiesta:

> ‘En primer término, conviene señalar que el quejoso aduce como motivo de inconformidad materia del presente procedimiento, la presunta difusión de propaganda que contiene elementos que buscan coaccionar el voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos y la manipulación que se realiza de los programas sociales y acciones de gobierno, a través de la página web, concretamente a través de las frases ‘SI PIERDE EL

> GOBIERNO PERDEMOS LOS MEXICANOS', además de posicionar la imagen del presidente de la república, lo que en la especie podría contravenir lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 3; 38, párrafo I), inciso q) y 347, párrafo 1), inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Incurriendo otra vez en la misma mala interpretación que realizó en el considerando QUINTO denominado LITIS transgrediendo de nueva cuenta los hechos que originaron la queja.

Por tal motivo es necesario hacer de lo desahogado en la audiencia de pruebas y alegatos que se llevó a cabo el día 27 de abril de 2009 la cual a simple vista se nota que dicha diligencia se llevó a efecto por trámite solamente, ya que dicha resolutota no hizo valer los argumentos que se realizaron en el momento procesal oportuno de los cuales menciono algunos, como el hecho de realizar un análisis minucioso sobre el contenido de la propaganda ya que como lo acepta el partido denunciado, utiliza la frase 'SI PIERDE EL GOBIERNO PERDEMOS LOS MEXICANOS' puesto que en su intervención ratifica que están utilizando esta frase, con lo cual se puede observar que en dicha propaganda existe una finalidad de coaccionar y presionar a la ciudadanía.

Aunado a ello el Partido Acción Nacional utiliza en la propaganda denunciada símbolos religiosos el cual consiste en una iglesia con un símbolo en forma de cruz, lo cual se puede observar ampliamente en la propaganda a pesar de que está sancionado en el artículo 38, párrafo I, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales donde estrictamente establece que todo partido tiene la obligación de abstenerse de utilizar símbolos religiosos ya que el fin que se busca es sensibilizar el electorado y ganar adeptos así como simpatizantes por tanto esta representación denuncia la presión, coacción al electorado así como la indebida utilización de símbolos religiosos ya que con ello se deduce que en una búsqueda que impacte en el marketing con esta frase y con estos símbolos busca obtener adeptos y así conseguir verse favorecido en las próximas elecciones.

Causa agravio, la manera en que la resolutora le da un sentido que contraviene lo establecido en el escrito primigenio de queja y no estudia los hechos que esta representación hace valer. Como es la frase 'SI PIERDE EL GOBIERNO PERDEMOS LOS MEXICANOS' la cual trata de coaccionar y presionar a los electores. Vulnerando lo estipulado en el artículo 4 párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual a la letra dice:

> 'Artículo 4.' (Hace transcripción).

Cuestión por la cual esta representación se duele, es la manera en que la autoridad no estudió de fondo la frase y señaló lo siguiente:

> ‘Se advierte que no existe elemento alguno que permita colegir siquiera indiciariamente que la frase ‘si pierde el gobierno perdemos los mexicanos’ toda vez que se trata de una serie de palabras que al ser estudiadas en su conjunto, no permiten a esta autoridad arribar a la conclusión de que con ella se busca coaccionar al voto o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, lo anterior, en virtud de que si bien como lo confiere el denunciado en el contexto en el que se formula dicha frase llevaría a pensar que si pierde el PAN pierden los mexicanos, tal aseveración es de carácter subjetivo, puesto que del análisis a la misma no se advierte algún elementos que conlleve a votar por determinado partido político o que se encuentre dirigida a favorecer a algún candidato.’

Puesto que el partido denunciado con la frase ‘SI PIERDE MEXICO’ (sic) ‘PERDEMOS LOS MEXICANOS’ trata de coaccionar y presionar a los ciudadanos advierto que si pierde el PAN que es el Partido que gobierna, los programas y acciones no seguirán desarrollándose, por lo cual es evidente que la finalidad de ese partido es el de impactar a la ciudadanía en aras de con esa frase sean inducidos y presionados a votar a favor de ese instituto político y en su momento por sus candidatos.

De igual manera la utilización de símbolos religiosos que este partido implementó en el díptico, la cual contraviene lo establecido por el artículo 38 párrafo I inciso q), del Código Federal que a la letra dice:

‘Artículo 38.’ (Hace transcripción).

El análisis del precepto legal transcrito, revela la existencia de una disposición tajante dirigida a los partidos políticos nacionales, consistente en la obligación de abstenerse de llevar a cabo diversas conductas establecidas o señaladas en el código comicial. Y no como lo precisa la resolutota al aseverar

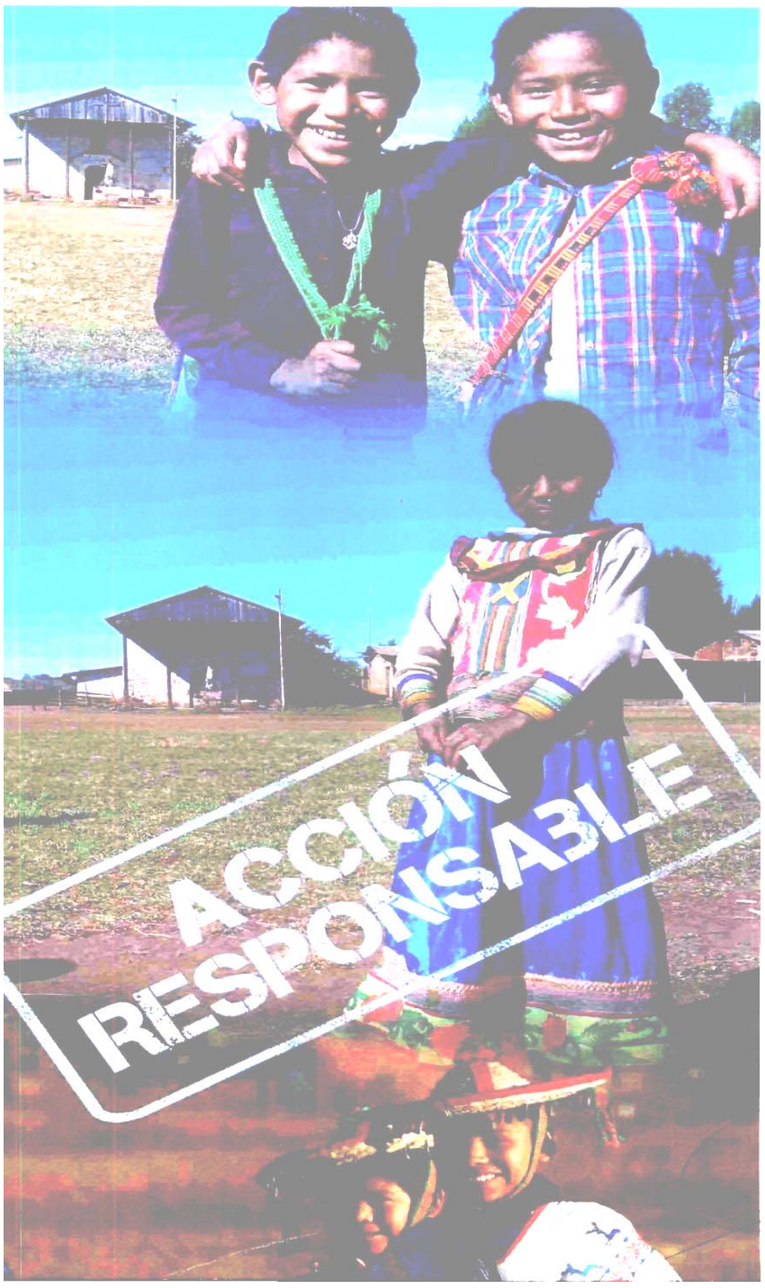
> ‘…por lo que respecta a la imagen de inconformidad, en la que se advierte el fondo de la misma la existencia de una iglesia y el símbolo religioso de una cruz, no puede considerarse propaganda política, y mucho menos aun que tenga como objetivo coaccionar al electorado al utilizar símbolos religiosos, expresiones o alusiones de carácter religioso, toda vez que en la misma no se advierten elementos que hagan referencia a algún servidor público en particular, motivo por el cual estas expresiones no transgreden la normativa atinente a la propaganda político-electoral, pues se reitera, no se hace alusión a partido político alguno en específico y mucho menos se realiza la

> invitación a votar por alguien en particular o por algún partido.'

De lo transcrito anteriormente se puede observar cómo la resolutora hizo un estudio inadecuado, mencionando cuestiones que no tienen nada qué ver con la infracción que el partido denunciado cometió, pues este instituto denunció muy claramente en su escrito primigenio de la queja, la utilización de símbolos religiosos consistente en una iglesia y el símbolo religioso de una cruz que el Partido Acción Nacional implementó en su propaganda, a sabiendas que es una obligación de los partidos políticos nacionales abstenerse de utilizar símbolos religiosos. Por lo cual conviene hacer mención de la siguiente tesis relevante:

> 'SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO. (Legislación del Estado de México y similares).' (Hace transcripción).

De acuerdo a lo denunciado, se puede apreciar en las imágenes que corresponden a la utilización de símbolos religiosos en la propaganda del partido Acción Nacional, conforme a las imágenes que se muestran a continuación:



De la cual podemos sintetizar que está prohibida la utilización de símbolos religiosos a los partidos políticos a efecto de impedir que fuerza política alguna pueda coaccionar moral o espiritualmente a los ciudadanos, para que se afilien o voten por ella, y de garantizar la libertad de conciencia de los participantes en el proceso electoral, que debe mantenerse libre de elementos religiosos, finalidades que no se lograrían si se permitiera a un partido político utilizar símbolos religiosos en su propaganda electoral, pues con ello evidentemente se afectaría la libertad de conciencia de los votantes.

Causa agravio a esta representación a la conclusión que llega la autoridad al manifestar que la presente propaganda materia que dio origen al procedimiento reúne los elementos necesarios para ser considerada como propaganda política, la cual es definida como medio a través del cual 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 y que no se encuentran necesariamente vinculadas a una contienda electoral, lo que en la especie se encuentra permitido por la normativa electoral.

Pues de ninguna manera se está en la figura de propaganda política que está establecida en el artículo 7 fracción VI del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, que a la letra dice:

'Artículo 7.' (Hace transcripción).

De lo anterior, se puede colegir que no estamos en esta figura, es muy claro que los elementos que conforman este tipo de propaganda son:

1.- Difusión de ideología.

2.- Programas.

3.- Acciones.

Y lo que esta representación hizo valer fue actos que generan coacción y presión a los electorados fundamentado en el artículo 4 párrafo 3 del código comicial citado anteriormente mediante la frase 'SI PIERDE EL GOBIERNO PERDEMOS LOS MEXICANOS'.

Al igual que la utilización de símbolos religiosos establecido en el artículo 38 párrafo I inciso q) del código comicial que señala que los partidos políticos nacionales deben de abstenerse de utilizar símbolos religiosos.

De tal forma causa agravio la conclusión que toma la resolutora al declarar infundados los considerandos QUINTO y SEXTO porque no encontró elementos suficientes que acrediten la existencia de alguna infracción a la normativa electoral y declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador, cuando esta representación detalladamente argumentó y fundamentó las infracciones que el Partido Acción Nacional transgredió.

…"

QUINTO. El recurrente aduce que le causa agravio la parte considerativa de la resolución impugnada, en la cual la responsable expone el marco jurídico aplicable al caso, porque, según su dicho, los artículos citados hacen referencia a la difusión de propaganda en radio y televisión, además de que

dejó de analizar determinadas limitaciones relativas a la coacción o presión sobre los electores.

El agravio es **inoperante**, porque las manifestaciones del enjuiciante constituyen afirmaciones genéricas y dogmáticas, en virtud de las cuales deja de combatir las razones en las que se sustentó la responsable al emitir las consideraciones que estimó pertinentes para establecer el marco jurídico que en su concepto consideró aplicables.

En efecto, en el considerando cuarto de la resolución impugnada, la autoridad responsable estableció lo que denominó como “Marco Jurídico” y en el cual citó diversos preceptos constitucionales y legales que consideró aplicables como los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 38 y 182 (sic) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos; 28 de la Ley General de Desarrollo Social, entre otros.

Asimismo, dicha autoridad expuso la argumentación en la que sustentó la interpretación de los preceptos señalados y citó los precedentes dictados por éste órgano jurisdiccional que estimó aplicables al caso concreto.

Así, la autoridad responsable estableció que la propaganda de los partidos políticos en los que se difundía programas o acciones de gobierno era legal y válida, porque

una de las actividades permanentes de dichas entidades de interés público consiste precisamente en promocionar las acciones de los gobiernos emanados de sus filas a efecto de obtener adeptos entre la ciudadanía.

También estimó que, si bien a través de ella se buscaba influir en la sociedad, lo cierto era que ello no implicaba una coacción o presión sobre el cuerpo electoral para obtener un beneficio indebido, puesto que, al ser lícita dicha propaganda, era lógico estimar que ésta buscara hacer que la ciudadanía simpatizará con el partido político.

Asimismo, determinó en qué consiste la prohibición relativa a la utilización de símbolos religiosos en la propaganda de los partidos políticos.

Como se observa en la parte conducente de la resolución impugnada, la responsable se limitó a establecer el marco jurídico que, en su concepto, era aplicable al caso concreto, situación que en forma alguna es controvertida por el apelante.

Esto es así, porque el recurrente en forma alguna expresa que los razonamientos realizados por la responsable son incorrectos, que la interpretación del operador jurídico debía ser en diverso sentido al expresado, tampoco manifiesta que las consideraciones vertidas sean contrarias a criterios establecidos por este órgano jurisdiccional, entre otras cuestiones.

De hecho, el promovente se limita a manifestar que la autoridad responsable citó un precepto relativo a la difusión de propaganda en radio y televisión, o bien, que dejó de analizar la limitación relativa a la presión o coacción sobre los electores, pero sin establecer en forma pormenorizada y específica los agravios que le ocasionaba tales circunstancia y, mucho menos, demuestra que en caso de que la autoridad hubiera realizado la interpretación propuesta o utilizado otros preceptos hubiera llegado a una conclusión diversa a la que arribó.

Además, debe considerarse que si bien la responsable citó algunas partes del artículo 41 constitucional, en las que se regula la difusión de propaganda en radio y televisión, lo cierto es que tal situación en forma alguna tuvo consecuencia en el estudio del caso concreto que realizó, puesto que desde el principio la autoridad procedió a analizar los hechos denunciados y siempre especificó que la propaganda en cuestión se había difundido en una página de Internet, tal y como argumentó al recurrente e incluso tuvo por acreditados tales hechos.

En esas circunstancias, no se advierte que la responsable hubiera utilizado reglas referentes a la difusión de propaganda en radio y televisión para estudiar la propaganda materia de litis, máxime que al referirse a la posibilidad de la propaganda de los partidos que hace alusión a programas sociales citó

varios precedentes emitidos por esta Sala Superior como son el identificado con la clave SUP-RAP-15/2009 y su acumulado.

Por tanto, es claro que las afirmaciones del enjuiciante son meras apreciaciones subjetivas y dogmáticas, puesto que en forma alguna se advierte que manifieste y, muchos menos, acredite que las apreciaciones de la responsable en lo relativo al marco jurídico son incorrecta, o bien, que se hayan aplicado reglas que correspondían en exclusiva a otro tipo de propaganda.

Finalmente, en lo referente a que no estableció el análisis referente a la presión o coacción sobre los electores, se advierte que, contrariamente a lo manifestado por el recurrente, la responsable sí estableció los razonamientos que estimó pertinentes respecto del tema y, a tal efecto, determinó que la propaganda de los partidos políticos que utiliza los programas sociales y acciones implementados por los gobiernos emanados de sus filas es válida, por lo que, si bien pretende influir en la población (como toda clase de propaganda), lo cierto es que ello no implica que exista presión o coacción sobre el cuerpo electoral.

De ahí la **inoperancia** del agravio.

En diversas partes de su demanda, el recurrente manifiesta que la responsable modificó indebidamente la litis planteada.

El agravio es **infundado**.

En efecto, de la comparación entre lo planteado por el enjuiciante en su escrito de denuncia y lo establecido por la responsable en la resolución impugnada, en específico, en el parte considerativa denominada “Litis” se advierte que los hechos planteados por el recurrente no fueron modificados o alterados por la responsable.

En el escrito que dio origen al procedimiento especial sancionador materia de la resolución impugnada se advierte que, como hechos denunciados, el actor planteó la difusión de propaganda en una página de Internet que indebidamente utiliza programas sociales del ámbito federal, así como alusiones al Presidente Felipe Calderón.

Asimismo, manifestó que la propaganda en cuestión generaba presión y coacción a los ciudadanos al utilizar la frase “si pierde el gobierno perdemos los mexicanos”, además de que en la misma se utilizan símbolos religiosos, lo cual se encuentra prohibido por la normatividad aplicable.

Por su parte, la autoridad responsable considera como materia de litis en el procedimiento especial sancionador:

> “La presunta difusión de propaganda que contiene elementos que buscan coaccionar el voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos religioso y la manipulación que se realiza de los programas sociales y acciones de gobierno, a través del portal http://electoral.pan.org.mx/web_electoral/top.php, particularmente a

> través de la frase 'Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos, además de posicionar la imagen del Presidente de la República' lo que a juicio del quejoso podría contravenir lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 3; 38, párrafo 1, inciso q) y 347, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. "

Como se puede observar en el resumen que la responsable realiza de los hechos denunciados y a los que denominó litis, no se aprecia que dicha autoridad haya introducido cambios o modificaciones a los hechos planteados originalmente por el ahora recurrente en la denuncia respectiva.

Asimismo, del análisis de la resolución impugnada se advierte que la responsable procedió a analizar la propaganda que fue precisamente denunciada y, entre otras cuestiones, concluyó la existencia de la misma.

Respecto de la utilización de programas sociales, la autoridad administrativa electoral federal consideró que su inclusión en la propaganda partidista, a efecto de difundirlos o promocionarlos, era válido, puesto que una de las tareas de los partidos políticos es presentar propuestas y programas de gobierno a la ciudadanía, así como tratar de demostrar que los gobiernos emanados de sus filas cumplan los mismos. En apoyo a su argumentación, citó la tesis emitida por este órgano jurisdiccional que lleva por rubro: **PROPAGANDA POLÍTICO ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS**

POLÍTICOS NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL”

La autoridad responsable procedió también a determinar si la frase incluida en la propaganda en cuestión generaba coacción o presión sobre el cuerpo electoral y concluyó que si bien el folleto pretendía influir sobre los ciudadanos, lo cierto era que ello es la finalidad de toda propaganda.

De igual forma, consideró que las imágenes de una iglesia y una cruz contenidas en la propaganda en cuestión no tenían el propósito, ni existía certeza de que la finalidad de las mismas era utilizar símbolos religiosos.

Acorde con lo anterior, es válido concluir que, contrariamente a lo sustentado por el partido denunciante, la responsable en forma alguna varió, modificó o alteró los hechos materia de la denuncia, sino por el contrario, se limitó a resumir lo que sería objeto de análisis, examinó la propaganda correspondiente y procedió a realizar el estudio que estimó pertinente, con independencia de lo correcto o incorrecto de las razones planteadas, puesto que tal situación no constituye una cuestión del agravio bajo estudio.

Bajo esa perspectiva, es claro que no existe la supuesta modificación o alteración de litis planteada por el actor.

De ahí lo **infundado del agravio.**

Por otra parte, el promovente expresa que la responsable dejó de tomar en cuenta que el folleto objeto de impugnación no sólo se encuentra en la página de Internet del Partido Acción Nacional, sino que también se ha distribuido en forma impresa, para lo cual anexa un ejemplar a su escrito de demanda.

El agravio es **infundado.**

El Código Federal de Procedimientos Electorales regula en su Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Cuarto, lo relativo al procedimiento especial sancionador, destacándose para efectos del presente estudio los siguientes artículos:

> "**Artículo 367**. 1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:
> a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
> b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o
> c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
> Artículo 368
> …
> 3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:
> a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
> b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
> c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
> d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
> e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y
> f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.
> …

7. Cuando admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.
8. Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 de este Código.

Artículo 369. 1. La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Secretaría debiéndose levantar constancia de su desarrollo.
2. En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.
3. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados, la que se desarrollará en los siguientes términos:
a) Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Secretaría actuará como denunciante;
b) Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;
c) La Secretaría resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido procederá a su desahogo, y
d) Concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

Artículo 370. 1. Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.
2. En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en

> radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes".

De los artículos anteriormente transcritos se desprende, en la parte que interesa al presente asunto, lo siguiente:

a) que en el escrito por el que se pretenda el inicio de un procedimiento especial sancionador, deben narrarse de manera expresa y clara los hechos que sustenten la denuncia presentada;

b) que una vez iniciado el procedimiento de referencia, debe, entre otras cosas, emplazarse al denunciado, informándosele de la infracción que se le imputa y corriéndosele traslado con la denuncia y sus anexos;

c) que en la audiencia de pruebas y alegatos participan el denunciante, el denunciado y la Secretaría del Instituto, quienes tienen establecidas sus atribuciones en tal etapa, a saber: i) Denunciante.- Para que en uso de la voz, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran; ii) Denunciado.- Para que en uso de la voz responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza, y iii) Secretaría.- Para resolver sobre la admisión de pruebas y su desahogo, así como para conceder el uso de la voz al denunciante y denunciado.

En el caso, de la lectura de la parte conducente del escrito de denuncia se advierte que los hechos denunciados por el partido recurrente se refirieron única y exclusivamente a la existencia de un díptico contenido en la página de Internet cuya dirección electrónica corresponde a http://electoral.pan.org.mx/web_electoral/top.php, de tal forma que la cuestión relativa que el díptico en comento también hubiere sido distribuido en forma impresa no fue planteada en su escrito primigenio, por lo que es claro que la autoridad responsable en forma alguna se encontraba constreñida a pronunciarse en torno a una cuestión que no fue sometida a su conocimiento.

Al respecto, en términos del artículo 368, apartado 3, inciso d) del Código de la materia, era obligación del partido actor narrar expresa y claramente en el escrito mediante el cual denunció los actos que consideraba vulneraban las disposiciones en materia electoral y, en ese sentido, tenía la carga procesal de manifestar a la responsable que la propaganda denunciada se difundía, además del Internet, por medios impresos, situación que no aconteció, con lo cual incumplió con la carga que le impone el artículo citado.

Además, cabe hacer mención que esta Sala Superior ha sostenido como una de las características del procedimiento especial sancionador el de ser sumario, dado que los plazos para las diversas etapas del mismo se encuentran delimitados de manera breve, con la finalidad de que la queja sea resuelta

oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normatividad electoral, de tal forma que en dicha razón subyace la imposición de la carga procesal que se comenta.

De hecho, debe considerarse que la versión impresa del díptico fue aportada junto con su demanda de apelación, sin que la misma fuera anunciada o siquiera referida en el escrito de denuncia, por lo cual es claro que el actor pretende aportar una prueba fuera de los plazos establecidos en la legislación en lo referente al procedimiento especial sancionador, sin justificar en forma alguna que se encuentre dentro de las excepciones relativas a las medios de convicción supervenientes.

En esas circunstancia, si lo aludido por el partido recurrente en su demanda de apelación constituye una cuestión novedosa, entonces es claro que ello no puede servir de base para modificar o revocar la resolución reclamada, puesto que al no haber sido planteada en su escrito inicial de denuncia, es claro que la responsable no estaba constreñida y, muchos en posibilidades, de pronunciarse en torno a dicha cuestión.

De ahí lo **infundado** del agravio.

En otra parte de su demanda, el representante partidario manifiesta que la resolución impugnada carece de exhaustividad al dejar de estudiar los hechos denunciados.

El agravio es **inoperante**, porque en forma alguna se establece, así fuera someramente, cuáles son los hechos o la parte específica planteada en la denuncia que dejó de estudiar la responsable.

No pasa inadvertido, para esta Sala Superior que, conforme con lo previsto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el órgano resolutor debe suplir las deficiencias u omisiones en la expresión de los conceptos de agravio del recurrente; empero, por disposición de la propia norma, tal suplencia sólo procede cuando los agravios puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en la demanda, es decir, por regla la suplencia de la queja deficiente no es absoluta, sino que se debe entender que para que opere se requiere, al menos, que se señale con precisión la lesión que ocasiona la resolución impugnada, así como los motivos que originaron ese perjuicio, lo cual evidentemente no se satisface con la sola afirmación genérica de que la responsable dejó de estudiar los hechos denunciados, como ocurrió en este caso concreto.

Luego entonces, para que este órgano jurisdiccional se encuentre en aptitud de suplir la deficiencia de la queja, es necesario que en el escrito de demanda se manifieste, cuando menos, la causa de pedir, un principio de agravio o hechos de los que sea posible desprender la presunta violación.

En efecto, el requisito indispensable para que el órgano jurisdiccional ejerza dicha facultad, consiste en que el enjuiciante exprese, como mínimo, la causa de pedir o el derecho que estima, se le restringe o se le priva injustificadamente con la emisión del acto o resolución impugnado, sin embargo, en el presente caso, tal y como se ha señalado, el actor se limita a manifestar que no fueron atendidos sus agravios y que el órgano jurisdiccional responsable incumplió con la obligación constitucional de exhaustividad.

Por tanto, si el actor omite exponer en forma clara y precisa la causa de pedir o las razones por las cuales la resolución le causa agravio, en esos casos no opera la suplencia de la queja, de tal forma que los agravios en cuestión se tornan **inoperantes**.

En otro de los motivos de inconformidad, el recurrente plantea que la responsable indebidamente consideró que la frase “Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos”, utilizada en la propaganda partidista denunciada, no generaba presión o coacción sobre los electores, a pesar de que, según su dicho, con esa frase se pretende hacer ver a la ciudadanía que si pierde el gobierno emanado del Partido Acción Nacional, los programas sociales se paralizarán.

El partido inconforme sostiene que esa determinación de la autoridad recurrida es contraria a derecho, porque se

concreta a ponderar la última frase que contiene la propaganda objeto de la denuncia, y con base en ello concluye que no existe propaganda electoral alguna dirigida a afectar la libertad del sufragio, aprovechando los programas sociales de gobierno, cuando que de la exacta apreciación se advierte que en realidad existe una **inducción**, presión o coacción al ciudadano para que en su momento vote a favor del partido que realiza dicha propaganda.

A ese respecto, el partido accionante expresamente señala en su escrito de demanda que “la conducta denunciada fue por haber difundido propaganda que utiliza indebidamente programas sociales del ámbito federal y alusiones al Presidente Felipe Calderón con la finalidad de posicionarse, así como **inducción**, coacción y presión a los ciudadanos”, estimando, asimismo, “que el partido denunciado con la frase ‘SI PIERDE MEXICO’ (sic) ‘PERDEMOS LOS MEXICANOS’ trata de coaccionar y presionar a los ciudadanos advierto que si pierde el PAN que es el Partido que gobierna, los programas y acciones no seguirán desarrollándose, por lo cual es evidente que la **finalidad de ese partido es el de impactar a la ciudadanía en aras de con esa frase sean inducidos** y presionados a votar a favor de ese instituto político y en su momento por sus candidatos”.

Tales planteamientos son en esencia **fundados**, porque efectivamente la responsable realiza una valoración parcial y descontextualizada del contenido de la propaganda, lo cual la

conduce a sostener que se trata de una propaganda política lícita, dejando de valorar el contenido del mensaje explícito e ignorando los mensajes implícitos o encubiertos ahí contenidos, que **inducen indebidamente** al electorado.

Para justificar la conclusión anterior es conveniente dejar sentado las siguientes bases:

Ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, sobre la base de la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo, pero no de manera expresa para los partidos políticos, quienes en principio se encuentran en aptitud de utilizar la información que deriva de dichos programas de gobierno, para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos;

consideración jurídica que se consigna en la jurisprudencia de rubro "**PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**".

Tal doctrina jurisdiccional se sustenta sobre tres bases fundamentales: la naturaleza y fines de los partidos políticos dentro del sistema democrático mexicano; la libertad de expresión como elemento esencial del mismo; finalmente, el fomento y fortalecimiento del voto libre y razonado de la ciudadanía.

A ese respecto, conviene precisar, en principio, que en atención a sus características más elementales, los partidos políticos usualmente adoptan una ideología que tiende a diferenciarlos de otros. En tanto medios o vehículos para garantizar el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, los partidos políticos tienen como propósito conseguir que su ideología y sus propuestas de gobierno 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 pueda presumir de ello, de esta suerte, están en aptitud de incluir en su discurso general los logros obtenidos; pues resultaría ilógico considerar que, siendo la finalidad de los partidos políticos formular propuestas de soluciones políticas,

una vez en el gobierno tuviera que acallarlas o estuvieran impedidos de valerse de sus resultados de gobierno para promoverse como opción política y conseguir adeptos.

De respaldar una situación distinta, se generaría un contradicción, puesto que, tanto en la Constitución federal como en la legislación secundaria, se impone a los partidos políticos el deber de promover la participación de los ciudadanos en la vida política y ser el medio para que accedan a los cargos de elección popular, lo cual les obliga a proponer soluciones gubernamentales, y una vez obtenidos se les prohibiría divulgar o adjudicarse dichos logros.

Adicionalmente, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-74/2008, esta Sala Superior 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, **siempre y cuando no se vulnere,** entre otros valores, la equidad en la contienda electoral **o se altere el voto libre y razonado de la ciudadanía**.

A este particular, debe tomarse en cuenta que el principio de equidad no necesariamente se ve trastocado por la situación de que los partidos políticos invoquen, de cualquier manera, los programas de gobierno, al adjudicarse, alabar o criticar los

supuestos logros de los funcionarios procedente de sus filas, salvo que con base en ellos adopten una clara posición clientelista o favoritista.

En el debate público hay quienes apoyan una decisión o la valoran positivamente; desde luego, hay también quienes critican esa decisión y la valoran negativamente, por lo cual se puede considerar que resulta válido que un partido político, en la promoción y difusión de su propaganda partidista, utilice frases a través de las cuales, resalte las supuestas virtudes de los programas sociales o defienda al gobierno emanado de sus filas que los_implementó, y en ese mismo sentido, los partidos opositores están en posibilidad de utilizar el recurso de reprochar precisamente a dicho gobierno la falta de cumplimiento de las promesas o propuestas realizadas o incluso criticar el supuesto resulta positivo de las mismas.

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

A ese respecto, conviene resaltar la dualidad en la justificación de la libertad de expresión en materia política por afectar, no sólo intereses o valores del individuo, sino también

por el servicio que presta a la sociedad en general; de ahí que la libertad de expresión reciba un mayor grado de consideración y su restricción suele verse como una medida excepcional, a implementarse siempre que se justifique su necesidad, idoneidad y proporcionalidad, ante el derecho que se pretende proteger o prevalecer.

En ese sentido, si se llegara a estimar que los partidos políticos no pueden capitalizar en su propaganda política los logros del gobierno emanado de sus filas, automáticamente se privaría de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación a la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica: el descontento o la refutación.

Además, la sola referencia o utilización en la propaganda de los partidos de los programas sociales o las acciones de gobierno, no entraña en sí misma una afectación a la libertad del sufragio, porque no impide a los ciudadanos formar su propio criterio con la información que le allegan los partidos, incluso en ese ejercicio de valoración puede acontecer que la propaganda no resulte favorable al partido, en la concepción del receptor del mensaje, **formada de manera autónoma y no influida ni inducida**.

En ese sentido, debe estimarse que las situaciones descritas son lícitas y forman parte integral del debate público, a través del cual la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer y

contrastar las propuestas de los diferentes partidos, a fin de que emitir el voto libre y razonadamente, de tal forma que es claro que en ambos casos tanto la defensa como la crítica de las acciones de gobierno tienen como finalidad la de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

No obstante, ese derecho a la libertad de expresión en materia de propaganda política electoral tampoco debe entenderse como absoluto o ilimitado, porque los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, deben sujetar su intervención en el proceso electoral a las formas específicas que se determinan en la ley, conforme a la cual tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, asimismo la de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios propios de un Estado democrático de derecho.

Entre dichos cauces legales que los partidos políticos deben observar, se encuentra el respeto a la libertad del sufragio, lo cual entraña la imposibilidad jurídica de los partidos políticos (incluso de otros sujetos) de inducir ilegalmente a los ciudadanos, para llevarlos a emitir el voto en determinado sentido; por tanto, no es válido que en la propaganda política que realicen, puedan incluir elementos que tengan esos efectos. En ese sentido, aun cuando en principio los partidos pueden referir en su propaganda información sobre los programas de gobierno, no es dable que con esos mensajes se pueda condicionar o supeditar los beneficios de dichos

programas sociales a la realización de una conducta concreta por parte de los beneficiarios o ciudadanos en general, en favor del instituto político o alguno de sus miembros, precandidatos o candidatos, o bien, en contra de algún adversario político, o para promover el voto a favor o en contra de otro.

En resumen, los criterios anteriormente delineados permiten abstraer una regla general en el sentido de que en la propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos, en la cual se haga alusión a programas de gobierno, por sí misma no transgrede la normativa electoral; sin embargo, a dicha regla son oponibles diversas excepciones, según que se rebase el límite de la libertad de expresión o se afecten derechos de terceros o se transgredan otros valores esenciales de la democracia, como las cualidades del sufragio.

El último supuesto de excepción podría darse cuando el mensaje incluya alusiones a programas de desarrollo social y condicione de cualquier forma el beneficio a la realización de alguna conducta específica en favor del instituto político o alguno de sus miembros, precandidatos o candidatos, o bien, en contra de algún adversario político; o bien, cuando se induzca al electorado para que emita su voto a favor o en contra de cierto partido político o candidato.

En este caso, si en la propaganda política partidaria con referencia a programas sociales se utilizan elementos que condicionan o inducen de algún modo el voto ciudadano, a un

beneficio que se oferta o para evitar un posible perjuicio, se conculcarían las disposiciones contenidas en los artículos 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución; 4°, en relación con el 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en dichas disposiciones se contiene la obligación de los partidos políticos de ajustar su actuación a la ley, así como la prohibición de realizar actos que impidan que los electores ejerzan el derecho de voto en forma libre y con base en una adecuada reflección de cual opción política es de su preferencia.

A ese respecto, conviene destacar que la línea jurisprudencial[1] dictada por esta Sala Superior se ha destacado por la máxima protección del derecho fundamental al voto activo, que debe ser ejercido bajo los principios del sufragio universal, libre, secreto y directo, lo que, a su vez, implica, entre otros aspectos, adoptar las medidas que aseguren el ejercicio del derecho a votar garantizando la ausencia de cualquier elemento que pueda generar manipulación, inducción ilegal, presión o coacción alguna en el elector; esto es, se debe proteger en todo momento al voto de cualquier factor externo a la voluntad del electorado que lo obligue directa o indirectamente a manifestarse o conducirse de una determinada

[1] Esta aseveración se corrobora con los criterios jurisprudenciales, de rubro: "AUTORIDADES DE MANDO SUPERIOR. SU PRESENCIA EN LA CASILLA COMO FUNCIONARIO O REPRESENTANTE GENERA PRESUNCIÓN DE PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (Legislación de Colima y similares).", "VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD. CONCEPTO (Legislación de Guerrero y similares).", así como con el criterio relevante "COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL.".

manera, de tal forma que vicie su consentimiento y afecte o atente incluso la libre expresión de la voluntad.

En efecto, la protección del ejercicio del derecho al voto activo consagrado en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha caracterizado por la prevalencia y el mantenimiento de las condiciones necesarias que aseguren el debido ejercicio de tal derecho, con las cualidades prescritas por la propia Constitución federal, en su artículo 41, Base I, segundo párrafo.

Por consiguiente, se tutelan como derechos fundamentales las cualidades en que debe ser externado el voto, una de ellas consiste en la libertad de la expresión de la voluntad del elector, razón por la cual, en el artículo 4° del código comicial federal se reitera el reconocimiento del derecho ciudadano del sufragio que debe ser libre, secreto, directo, personal e intransferible y se prohíbe en forma expresa cualquier acto que violente estas cualidades; prohibición que deben observar todos los sujetos, incluidos los partidos políticos, sus candidatos y precandidatos, autoridades, funcionarios públicos, órganos de gobierno, personas físicas y morales, etc.

El incumplimiento a esta prohibición, por parte de los partidos políticos, constituye una infracción, tanto a las normas anteriormente citadas como a la prevista en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) y u) del referido Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, susceptible de ser sancionada con base en los numerales 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, inciso a), y 354, párrafo 1, inciso a), del mismo ordenamiento legal.

En la especie, valorada conforme con estas premisas, como se adelantó, permite advertir que la propaganda objeto de la denuncia sí es contraria a derecho, porque al hacer referencia a programas de gobierno y de desarrollo social, incluye además mensajes que inducen al electorado hacia una determinada opción política y a rechazar otras, pero con la particularidad de sugerir un perjuicio eventual si no se comulga con dicha propuesta, lo cual conlleva a que dicha inducción sea ilegal.

Para arribar a lo anterior, es necesario analizar de manera integral y contextual el mensaje que se difunde a través de la propaganda partidista cuestionada, en la cual se identifica claramente al Partido Acción Nacional y al Ejecutivo Federal, a través de la figura del Presidente Felipe Calderón Hinojosa; se mencionan los programas de desarrollo social que se están implementando; se anuncian las políticas de desarrollo que se quieren continuar, y se remata con el señalamiento de que si no se apoya al partido y al gobierno se pierden los beneficios mencionados.

A ese propósito, resulta pertinente aclarar que la propaganda denunciada consiste en las imágenes de un díptico

publicado en la página de Internet del Partido Acción Nacional, cuyo contenido externo es:

La parte interna del díptico es del tenor siguiente:

Valoración del contenido integral de la propaganda:

En el contenido del material insertado se encuentran los siguientes elementos:

1. La propaganda hace referencia en forma expresa al Partido Acción Nacional, y se indica como frase de entrada que “México está listo para crecer”, lo cual introduce una temática general del mensaje directo que se quiere dar a conocer por el partido político, en tanto instituto político.

2. Inmediatamente, por debajo del logotipo del partido y de la frase anterior se mencionado al titular del Poder Ejecutivo

Federal y se destaca la línea de actuación que se le atribuye a su gestión de gobierno, al indicar: “El Presidente Felipe Calderón está tomando acciones para combatir la crisis financiera mundial”.

Los dos elementos propagandísticos anteriores se enmarcan en el encabezado de la propaganda y se les destaca de manera uniforme con el mismo color, enmarcándolos como si fuera un solo elemento.

Esta circunstancia hace evidente la identidad que se está dando a los dos sujetos de la propaganda, el partido denunciado y el titular del ejecutivo federal, como si se tratara de uno solo, es decir, la propaganda unifica al partido y al gobierno identificándolos como una misma cosa, de suerte que introduce en el mensaje que lo que se_diga a continuación se refiere a los dos o que ambos sujetos son una misma cosa.

3. Referencia introductoria de la propaganda, en la cual se hace ver que la situación económica del país es favorable, destacándose los dos párrafos siguientes, particularmente el texto que resalta el propio mensaje:

> *“Mientras en los Bancos en otros países están cortando el crédito e incluso se declaran en quiebra,* ***en México la fortaleza de la Banca se observa y siguen otorgando créditos a personas y empresas.***
>
> ***Las acciones del Presidente Calderón estimulan el crecimiento económico y el empleo*** *con instrumentos y políticas, soportados gracias a las finanzas públicas mexicanas sanas”.*

Este contenido hace hincapié en una política económica buena por parte del ejecutivo, la cual permite el otorgamiento de créditos a las personas y a las empresas, estimulan el crecimiento económico y el empleo.

Tal mensaje está vinculado con la idea presentada al inicio de la propaganda en el sentido de que el Partido Acción Nacional y el Poder Ejecutivo Federal son una sola cosa, y da a entender al destinatario que el partido es, igualmente, quien está permitiendo con su política el otorgamiento de los créditos referidos y la estimulación del crecimiento señalados.

4. Luego, en el cuerpo o nudo del mensaje propagandístico, bajo el epígrafe “CÓMO ESTAMOS ENFRENTANDO LA CRISIS”, se hace referencia a las diversas acciones que se dicen se han adoptado ante aquella, pero sin separar las que corresponden al partido y las que son propias del gobierno, lo cual da la idea de que todas las actividades corresponden a ambos sujetos, todo en la misma línea en que se integra la propaganda según los elementos anteriormente descritos.

Las acciones que se describen, como puede verse en la propaganda insertada, guardan relación con los temas que a continuación se enumeran:

- Aumento del gasto público y la generación de nuevos empleos.

- El mejoramiento como causa de mayores inversiones.
- Se destacan inversiones importantes en las materias de infraestructura carretera, educativa, sistemas de salud, en infraestructura agraria, en el sector productivo empresarial y en el programa 70 y más, todos para mostrar la mejoría económica, de condiciones de vida de la población, de la generación de nuevos empleos y en sí de beneficios materiales que en dichos sectores se generan para los mexicanos en general.
- La construcción de una nueva refinería.
- Acciones para evitar la pobreza con el programa *Apoyo Alimentario Vivir Mejor*.
- Implementación del *Programa Oportunidades* para mejorar la economía familiar.

Las acciones descritas en la propaganda que se analiza enfatizar prácticamente la actividad gubernamental en materia de política económica, programas de desarrollo social, de apoyo a la población en pobreza, beneficios públicos, etcétera, pero todos derivados de la actuación del gobierno, no del partido, pero que aquí, en el mensaje, se identifican como propios del partido y con ello se resalta la idea central que se maneja en la propaganda: que el Partido Acción Nacional y el Poder Ejecutivo Federal son la misma cosa.

5. El cierre de la propaganda, se conforma con un párrafo final y un slogan que promueve al partido, en dicho texto se

indica (el sombreado es de la propaganda partidaria, el subrayado es de esta Sala Superior):

> *"El Presidente Calderón ha demostrado que le apuesta al desarrollo de México y envío al Congreso de la Unión un paquete de reformas legales que impulsen el crecimiento y el empleo de nuestro país, es tiempo que exijamos a nuestros gobernantes que se olviden de siglas de partido y no le apuesten al fracaso del gobierno, porque* ***si pierde el gobierno perdemos los mexicanos.***
>
> ***Únete a los que queremos lo mejor para México, visita: www.redesenaccion.com.mx invita a tu familia y amigos".***

Este mensaje indica de manera expresa que para continuar con el desarrollo del país se pretende una reforma en materia económica y social promovida por el Ejecutivo Federal, que ha sido identificado en todo el documento como el propio partido, lo que implica que con dicho texto se está indicando que también es Acción Nacional quien promueve dicha reforma, pero ambos, tanto el Ejecutivo Federal como el partido promueven a los destinatarios del mensaje a exigir a los integrantes del_Congreso, que se olviden de las siglas de sus partidos y no generen el fracaso de las acciones que el gobierno-partido que se están promoviendo.

Rematando el texto con la frase resaltada en la que expresamente se dice que si pierde el gobierno (se entiende Partido Acción Nacional, dada la simbiosis con que se le ha tratado en la propaganda) perdemos los mexicanos.

Del análisis integral del contenido de la propaganda, en resumen, se tiene un encabezado con el emblema del Partido

Acción Nacional y las leyendas “México preparado para crecer” y “El Presidente Felipe Calderón esta tomando acciones para combatir la crisis financiera mundial”, que le da unidad y cohesión al mensaje.

Luego, en la introducción se afirma que no habrá crisis como la que sufrió el país en el año de 1994, esto gracias a la fortaleza de la banca mexicana y a las acciones del ejecutivo federal para estimular el crecimiento económico y el empleo; es decir, supone que la acción de gobierno es efectiva y garantía de estabilidad, con beneficio para personas y empresas.

En la parte nodal del mensaje se hace referencia a las diversas acciones, como parte de las medidas que se afirma está llevando a cabo el Presidente para combatir la crisis, destacando el presupuesto que se destina a cada_uno de ellos, y con algunas imágenes que pretende ejemplificarlas.

Hasta ahí, se podría concluir que la propaganda no hace más que referirse a los programas de gobierno que está implantando el titular del Poder Ejecutivo en materia económica y eso, por sí mismo no sería ilegal.

Sin embargo, en el párrafo final del díptico en cuestión, el partido político incluyó el párrafo que quedó transcrito anteriormente, mismo del que, leído dentro del contexto de la propaganda, puede desprenderse que tiene como propósito inducir a los ciudadanos a votar a favor del partido político que

se identifica con el Presidente de la República, o en su defecto, a no hacerlo a favor de los partido políticos distintos a estos; ello tanto si se hace una valoración del mensaje explícito de la propaganda, como si se atiende a una valoración implícita de la misma.

Valoración explícita de la propaganda:

Con la inclusión de la frase "**si pierde el gobierno perdemos los mexicanos"**, en la propaganda se hace referencia directa al paquete de reformas legales, supuestamente impulsoras del crecimiento y el empleo, presentadas por el titular del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, y se solicita a los destinatarios del mensaje, por una parte, exigir a los legisladores olvidarse de sus afinidades partidistas y, por otra, respaldar la causa propuesta, para evitar el fracaso de dichas iniciativas.

La valoración gramatical del enunciado anterior denota que se hace una afirmación de riesgo o peligro para la eficacia de la acción del gobierno y del beneficio social, pues al incluir el verbo perder, conjugado en tercera persona del singular del modo indicativo, está significando que por la falta de acción de los destinatarios del mensaje, el gobierno sucumbiría en sus propósitos públicos y ello incidiría negativamente en la sociedad.

El verbo perder tiene diversas acepciones, una de ellas que puede concebirse como la ordinariamente asignada por el común de la gente, implica la no obtención de lo que se disputa o lo que se deja de conseguir en un juego, batalla, oposición o pleito[2] (contienda).

Sobre la base de la acepción ordinaria de la palabra perder puede colegirse que en la propaganda se establece una relación causal entre el fracaso o éxito de las propuestas del Poder Ejecutivo, con el apoyo del electorado al Partido Acción Nacional, ello, en virtud de que hay una identificación de los sujetos (como se precisó anteriormente), de suerte que los coloca en planos de igualdad y por lo mismo, las consecuencias de la conducta de los ciudadanos entrañaría favorecer o afectar a dicho partido, y al mismo tiempo un beneficio o perjuicio a los mexicanos.

De acuerdo con lo anterior, es válido concluir que, finalmente el mensaje transmitido se traduce en la afirmación de que si no se obtiene el apoyo que se pide, quien pierde en realidad es el partido político junto con los gobernados, y el ámbito en el que ordinariamente se ubica una derrota de un partido político es en una contienda electoral, de modo que al indicar “Únete a los que queremos lo mejor para México”, se está indicando que sólo mediante el apoyo correspondiente (voto a favor del partido) se puede evitar esa derrota.

---

[2] Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Edición Vigésima segunda.

Por otro lado, la afirmación de que, en su caso, perderíamos los mexicanos, conlleva un mensaje implícito por involucrar una condicionante para el acceso a los programas sociales, consiste en evitar la derrota del partido político que se identifica con el gobierno, como se justifica en los siguientes párrafos.

Valoración del mensaje implícito de la propaganda.

En efecto, además de los elementos explícitos de la propaganda que se han identificado, el mensaje partidario rebasa el contenido de una simple propaganda política e ingresa en un ámbito susceptible de calificarse como propaganda electoral, debido a la indebida inducción que se hace para adoptar la opción que representa el partido a efecto de evitar perder los beneficios, que se dice ha conseguido.

Al respecto, se debe tener en cuenta que en toda publicidad, incluida evidentemente la propaganda política, se contienen mensajes o comunicaciones expresas y mensajes o ideas que se transmiten de manera implícita o inferencial, pues en cualquier anuncio, por sencillo que parezca, se insertan elementos expresivos diversos, múltiples informaciones, así como distintos niveles del lenguaje que impacta en el modo de su percepción, al grado de hacer entender al destinatario una variedad de sentidos.

Sobre el tema de la publicidad connotativa o de inferencia, el investigador de la Universidad de Alicante España, Emilio Feliu García[3] establece, que normalmente el soporte del mensaje o sustancia informativa (anuncio, cartel...) conocido como *manifiesto* está compuesto por una pluralidad de mensajes distintos y de diferente función, conocidos como: mensaje de género, mensaje de referencia del emisor, mensaje escrito, mensaje icónico y mensaje de inferencia.

Mientras que el primero pertenece al plano de la identidad y los tres siguientes al de la denotación, el mensaje de inferencia se inscribe en el plano de la connotación, siendo su función característica la creación del valor del objeto, en tanto constituye, en esencia, un mensaje psicológico, que no es autónomo, sino que procede de aquéllos otros mensajes de identidad y de denotación (los que forman parte del repertorio).

El mensaje de la connotación es propiamente inferencial de los otros mensajes, que vienen a ser su soporte material, que condicionan al receptor, primordialmente a los elementos expresos de identidad o de repertorio que se incluyen en la publicidad y que juegan en atención a la capacidad de inducción del receptor del mensaje.

Dicho investigador precisa que:

---

[3] Emilio Feliu García, ***PUBLICIDAD Y CONNOTACIÓN: EL MENSAJE DE INFERENCIA,*** (Universidad de Alicante) *E.L.U.A., 1, 1983, págs. 113-126, consultable en la página web de la Universidad de Alicante, España, sitio rua.ua.es*

> "La connotación, en cualquiera de sus manifestaciones supone siempre un alejamiento de los lenguajes neutros y una ampliación de la significación, añadiendo unos valores suplementarios o adicionales, que pueden revestir (aunque no necesariamente) carácter afectivo. Si bien es cierto que la expresión de una idea nunca está totalmente desprovista de un tinte emotivo (4) y que «reducir el lenguaje a la neutralidad, si pudiera ser un objetivo realista, resultaría en la total destrucción de la poesía y la literatura» (5), hay ocasiones en que el empleo de formas provistas de cierta «coloración emotiva» adquiere especial relevancia. Max Black (6) postula la necesidad de distinguir entre la *influencia emotiva* de las palabras y enunciados y su posible *significado emotivo,* según tengan capacidad de afectar los sentimientos del receptor o de transmitir información acerca de los del emisor.
> …
> Teniendo en cuenta que la función primordial en todo manifiesto publicitario es la *implicativa,* se comprende el valor esencial que adquieren los elementos emotivos y, generalizando, connotativos."

Luego explica que el carácter implicativo de los mensajes inferenciales o implícitos, muestra su efectividad la cual depende del relieve que se dé a las significaciones del mensaje, las cuales pueden ser simbólicos, que tengan una función relevante en el sentido de la publicidad o bien que puedan operar a nivel de motivaciones persuasivas para influir sobre el destinatario, bien mediante la inserción de imágenes, en texto, emblemas o íconos, pero cuando el mensaje implícito se incluye en el texto o con lenguaje, responde a unas estructuras lineales que condicionan la forma de percepción, que si bien se ve tamizada en mayor medida por la razón, encuentra cierta identidad o semejanza con el mensaje explícito, de modo que permite al receptor unirlo o vincularlo a éste.

Luego dicho autor precisa que el texto publicitario es, en principio, un texto lingüístico como cualquier otro, con un plano de la expresión y un plano del contenido, asimismo señala que

la fuerza de un texto publicitario no proviene de su contenido denotativo, sino de las connotaciones o mensajes implícitos. Su doctrina explica que (el subrayado es de esta Sala Superior):

> "No obstante, el mensaje de inferencia no se desprende únicamente del mensaje icónico. También se da la transformación M3 —>• M5; es decir que el mensaje escritural posee igualmente la capacidad de *contener* un mensaje de inferencia. Al margen de lo que M. Black denomina *decir implícito,* que en la mayoría de sus manifestaciones sería objeto de la paralingüística, podemos referirnos a la suposición y la presuposición, que son creaciones de un universo de discurso.
>
> El mensaje de inferencia, inmerso en una perspectiva pragmática (en relación con el emisor y el receptor —próximos electores—, así como con las condiciones de la emisión), muestra claramente cómo un manifiesto publicitario (de publicidad institucional) puede confundirse (o, mejor, fundirse) con un mensaje propagandístico. Publicidad y propaganda aparecen aunados a través, precisamente, del mensaje de inferencia. Este ejemplo confirma, por otra parte, las características que al principio atribuíamos al mensaje de inferencia: se trata de un mensaje virtual, conjetural y plurívoco, que supone un alto grado de participación por parte del receptor.
>
> Pero, al margen de estos mensajes de inferencia relativamente complejos, e íntimamente relacionados con las presuposiciones, la connotación adopta muy diversas formas, que pasamos a considerar brevemente. El texto publicitario es, en principio, un texto lingüístico como cualquier otro, con un plano de la expresión y un plano del contenido; si bien se caracteriza por el empleo de una expresión grandilocuente y rebuscada, frente a un contenido a menudo banal. La fuerza de un texto publicitario no proviene de su contenido denotativo, sino de las connotaciones. Con una presentación atractiva, plagado de alusiones y sugestiones, no pretende tanto hacerse comprender como causar efecto.
>
> Partiendo de los factores que intervienen en la comunicación, podemos establecer varios tipos de connotación (10); a saber: metalingüística, poética, emotivo-evaluativa, conativo-apelativa y fáctica."

Coincidiendo con dichos parámetros de la publicidad, debemos coincidir también que en la propaganda, modalidad de

la publicidad, encierra esa clase de mensajes explícitos y mensajes implícitos o connotativos, orientados a plantear ideas, concepto o incluso patrones de conductas al destinarlo que se ve envuelto en esa comunicación.

Además, dentro de los mensajes publicitarios se pueden encontrar frases hechas a propósito con la idea de resaltar conceptualmente un determinado mensaje, esa expresión se conoce como slogan, constituye un mensaje corto que por su naturaleza impacta en el receptor, y normalmente se le unen imágenes, datos o conceptos, para encuadrar y darle un sentido más connotativo a la frase corta, lo cual se traduce prácticamente en una frase de persuasión.

Esa clase de publicidad puede inculcar en los receptores del mensaje modos de actuar, de pensar o incluso a tener un ideal de sociedad, y de ese modo inducirlo o conducirlo a un fin o resultado concreto.

Ahora bien, en el caso, al realizar un análisis de la propaganda de mérito, se pueden advertir asimismo que junto a los mensajes explícitos que se contienen en ella, también hay elementos implícitos ligados a los mismos que cierran la propaganda, con frases cortas o de slogan que **inducen ilegalmente** al destinatario a deducir un posible perjuicio en caso de no apoyar o unirse a la posición del partido-gobierno, ante sus planes de desarrollo e incluso frente a las otras siglas de partido, que debe rechazar, si pretende conservar los

beneficios de bienestar que resultan de los programas sociales o gubernamentales que se destacan en la propaganda.

Partiendo de la propaganda expresa, la cual está promoviendo evidentemente al partido ante los ciudadanos para que éstos adopten la postura que se resalta en el mensaje y exijan a los legisladores de otras “siglas de partido” a que atiendan las políticas del partido y del gobierno, de lo contrario serían ellos, los contrincantes, quienes estarían apostando al fracaso del gobierno, se puede obtener igualmente un mensaje implícito en el sentido de que se debe elegir la opción partidaria que difunde el mensaje, si se quiere evitar perder los beneficios que la acción del gobierno genera.

Lo anterior se estima de tal manera, porque junto con el resaltado de los programas sociales y la política de desarrollo que se describe, se concluye el mensaje con la frase “si pierde el gobierno pierden los mexicanos”, que esta dada en sentido de condicionante, al indicar que deben apoyarse las propuestas del gobierno-partido, ya que si no lo hacen finalmente perderán los mexicanos.

Si a ello se liga el slogan que invita a los ciudadanos a unirse a los que quieren lo mejor para México, evidencia el contenido del mensaje de promover al partido ante los electores, como la opción condicionante para el desarrollo del Estado en todas las materias a que se hace referencia en el nudo o texto central de la propaganda, así como que si los

mexicanos no acogen o adoptan la propuesta política del Partido Acción Nacional perderán los programas sociales.

El mensaje implícito que se sugiere en la connotación de la propaganda puede admitir diversas interpretaciones, según el intérprete o destinatario, pero en cualquiera de ellas destaca la idea de que si no se elige y se apoya al partido resentirá un perjuicio, o bien que para evitar una pérdida debes mantener la opción política en el status que sugiere en el texto, es decir, en el gobierno, para que desde ahí continúe con un programa de desarrollo social con el cual se favorezcan a los mexicanos.

Valoración contextual.

Si a lo anterior se agregan factores contextuales de tiempo, en relación con las etapas del proceso en que se ha dado esta propaganda, se confirma la conclusión de que el mensaje implícito destacado, aunado al mensaje explícito de la propaganda, está tratando de **inducir ilícita y por tanto indebidamente** al elector.

Lo anterior, porque la propaganda en análisis se comenzó a difundir, por lo menos desde la fecha en que se formuló la denuncia ante la autoridad electoral, desde el nueve de marzo del año en curso, esto es, en la fase de intercampañas del proceso electoral federal, cuando si bien los partidos no tenían restricción para hacer propaganda política, si tienen impedimento para difundir mensajes con contenido electoral.

La difusión de la propaganda en Internet se mantiene hasta la fecha, esto es, en la etapa de campaña electoral del citado proceso, en relación con el cual se advierte más inmediata la vinculación de los mensajes con los fines electorales, atendiendo a contenido explícito e implícito destacados, conlleva a estimar que la dicha propaganda efectivamente no se reducía a la materia estrictamente política, sino que también tiene el propósito de repercutir en los electores, lo cual puede inducir en forma ilícita y por tanto indebidamente al elector en el momento de ejercer su derecho del voto.

Por tanto, si conforme al contenido explícito, al mensaje implícito y al contexto temporal en el que se está difundiendo, la conclusión que se impone, es en el sentido de que el partido denunciado realizó propaganda política, con referencia a programas sociales y de desarrollo, empleando estos referentes como condicionantes de su beneficio, al respaldo del electorado al partido, lo cual resulta violatorio de la normativa electoral en los términos que se han precisado.

En otro orden de cosas, el partido demandante aduce que la autoridad responsable dejó de tomar en cuenta que la sola inclusión de símbolos religiosos en la propaganda de los partidos políticos es conculcatoria de la obligación impuesta en el inciso p) del apartado 1 del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El agravio es **infundado.**

De la interpretación de los artículos 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte la separación del Estado y las iglesias, así como la prohibición de éstas de participar en la vida política del país y, a su vez, de los partidos políticos de utilizar símbolos religiosos, con la finalidad de garantizar que ninguna de sus fuerzas políticas o sus candidatos puedan coaccionar moral o espiritualmente a los ciudadanos para votar a su favor, sino que éstos voten libre y racionalmente de acuerdo con las diferentes propuestas ofrecidas.

El artículo 130 mencionado establece el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, al establecer que las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas, los ministros de cultos no podrán ocupar cargos públicos ni asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidatos o partidos políticos, así como la prohibición de creación de agrupaciones políticas cuyo nombre esté ligado de alguna manera a la religión y de realizar reuniones políticas en los templos religiosos.

En el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código referido prevé la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda.

Al respecto, se advierte que la finalidad de la prohibición a los partidos políticos de utilizar símbolos religiosos en su propaganda es evitar coaccionar el voto de los ciudadanos, de forma que el elector participe de manera racional y libre, sin atender a cuestiones subjetivas y dogmáticas que atañen a criterios morales o de fe.

La fotografía en la cual se aduce la utilización de símbolos religiosos es la siguiente.

De la fotografía se advierten tres escenarios:

a. En la parte superior se observa en un plano principal a dos niños abrazados en un campo, al fondo se aprecia una

construcción de techo en dos aguas y en el centro de la parte superior, dos maderos sujetos en forma de cruz;

b. En la segunda fotografía, es el mismo escenario, pero con una niña vestida como ordinariamente lo hacen los grupos étnicos, con un recuadro en tinta blanca en posición diagonal que dice "ACCIÓN RESPONSABLE", y

c. En la parte inferior se ve a dos niños con vestimentas regionales caminando en un campo.

La imagen en forma de cruz del fondo de las imágenes es lo que el promovente estima contrario a la prohibición del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tal valoración es incorrecta por lo siguiente.

El elemento descrito es prácticamente imperceptible a simple vista en ambas imágenes, por la profundidad o distancia en que se ubica y el tamaño que guarda en relación con el resto de las imágenes visibles, lo cual dificulta notablemente su distinción. Además, es del mismo material, color y textura del fondo sobre el cual se encuentra, lo cual impide percibirla sin hacer un esfuerzo importante.

Por tanto, en forma alguna se advierte que la composición gráfica pretenda destacar precisamente dicha imagen, ya que

se encuentra en segundo plano a la principal y en la ubicación que le corresponde como parte del poblado, de tal forma que no se advierte en la intención de utilizar ese supuesto símbolo de manera destacada y principal dentro de las imágenes con objeto de utilizarla como elemento primordial de la propaganda.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el documento materia de la denuncia contiene bastante información adicional a esta imagen, pues consta de cuatro páginas, en las cuales se describen las acciones del gobierno federal para hacer frente a la crisis económica y cómo han repercutido en el bienestar de sus destinatarios, mediante la inserción de texto y fotografías en las cuales se observa a los beneficiados por los distintos programas sociales.

En la página en la cual está la fotografía, el texto describe acciones del gobierno federal de apoyo en la estructura agropecuaria, así como de apoyo a personas de escasos recursos, por lo cual se explica la inserción de imágenes de niños en zonas rurales, pues es en ellas en donde se desarrollan las actividades agropecuarias y, por lo general, viven personas con estas características, especialmente las comunidades indígenas, a las cuales se presume pertenecen los niños de las imágenes, por sus vestimentas.

Tampoco existe certeza respecto al hecho de que la construcción en cuestión corresponda a un templo o iglesia de cualquier religión, puesto que es necesario considerar que la

fotografía corresponde a un paisaje rural relativo a una comunidad indígena, por lo que dicha construcción también pudiera corresponder a un asilo o centro médico, ya que, acorde con las reglas de la lógica y la experiencia, que se invocan en términos del apartado 1 del artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Información en Materia Electoral, es común que en las comunidades rurales los habitantes coloquen distintas imágenes en el exterior de sus hogares a efecto de facilitar su identificación.

Por ende, del análisis del contenido del documento en estudio y de las fotografías donde se ubica la construcción al fondo de la imagen primaria de unos niños, en nada enfatiza o vincula la idea religiosa, para influir en el ánimo del lector, pues su principal estructura está en torno a los beneficios de los programas sociales del gobierno federal, para obtener el apoyo de los legisladores en la iniciativa propuesta por el Presidente de la República, con la finalidad de hacer frente a la crisis mundial, de ahí que no infrinjan lo dispuesto en el aludido artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ahí lo **infundado** del agravio.

SEXTO. Efectos de la ejecutoria. Al haber resultado fundado el agravio relativo a que la propaganda del partido denunciado es violatoria de la prohibición legal de inducir indebidamente el sufragio de los electores, se modifica la

resolución apelada, para el efecto de que, en términos del artículo 370, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado de esta ejecutoria, el Secretario Ejecutivo formule un nuevo proyecto de resolución, que deberá presentar ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que a su vez éste, en el término de veinticuatro horas posteriores a la entrega del proyecto, convoque a los miembros de dicho consejo a la sesión en la cual deberán emitir la nueva resolución, en la cual concluya, conforme a lo aquí resuelto, que el Partido Acción Nacional infringió los artículos 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución, en relación con el **38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, y es responsable por difundir propaganda que tiende a generar una inducción ilícita del voto de los ciudadanos, por atentar en contra de la libre determinación de la voluntad para sufragar, por contener mensajes que condicionan un beneficio o pretenden evitar un perjuicio dependiendo de su emisión en determinado sentido.

Hecho lo cual, conforme a sus atribuciones, proceda a individualizar la sanción que conforme a derecho deba imponer, atendiendo para tal fin a los distintos factores que conforme a la ley y a la jurisprudencia rigen sobre ese tópico, y cumplido lo anterior, dentro de las siguientes veinticuatro horas informe a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado al presente fallo.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se modifica la Resolución CG168/2009 de veintinueve de abril de dos mil nueve emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/MDCV/CG/022/2009.

SEGUNDO. Se ordena al Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral elaborar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de este fallo, un nuevo proyecto de resolución del procedimiento sancionador referido, que a su vez deberá entregar al Presidente de dicho órgano, para que éste proceda en los términos indicados en el considerando Sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO. Hecho lo anterior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la responsable deberá informar a esta Sala Superior el cumplimiento dado a esta sentencia.

Notifíquese, personalmente al partido recurrente en el domicilio señalado en autos, respectivamente; **por oficio** al Secretario Ejecutivo y al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y, **por estrados** a los demás interesados, lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 28,

29 y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, Devuélvanse los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto definitivamente concluido

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto al tema relativo a la utilización de símbolos religiosos dentro de la propaganda, por mayoría de seis votos, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera. Por cuanto al tema de si la propaganda constituye una inducción ilegal hacia electorado, por mayoría de cuatro votos, incluida la aclaración de voto del Magistrado Manuel González Oropeza y con el voto en contra de los señores Magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y José Alejandro Luna Ramos, así como del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO **MAGISTRADO**

CONSTANCIO CARRASCO DAZA	**FLAVIO GALVÁN RIVERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA	**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

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-103/2009

Por no coincidir con las consideraciones expuestas en la sentencia dictada en el recurso de apelación al rubro identificado, por los Magistrados que integran la mayoría, emito **VOTO PARTICULAR**, **única y exclusivamente** en cuanto a la determinación de declarar infundado el concepto de agravio expresado por el Partido Revolucionario Institucional, **respecto del uso de símbolos religiosos,** en la propaganda que motivó

el inicio del respectivo procedimiento administrativo sancionador, que en mi concepto sí constituye infracción al artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para sustentar mi disenso es necesario tener en mente que el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece literalmente lo siguiente:

> **Artículo 38**.
>
> 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:
> ...
> q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones y fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

Asimismo, cabe destacar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, incisos a) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la declaración de principios de los partidos políticos nacionales debe contener, invariablemente: la obligación de observar la Constitución federal y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como el deber de no solicitar o, en su caso, rechazar, toda clase de apoyo económico, político o propagandístico, proveniente de ministros de los cultos de cualquier religión o secta y de las asociaciones y organizaciones religiosas o iglesias.

En el artículo 27, párrafo 1, inciso a), del Código federal electoral, se establece que los estatutos de los partidos políticos deben determinar la denominación del partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros institutos políticos, debiendo estar exentos de alusiones religiosas o raciales tanto la denominación como el emblema.

Lo anterior hace evidente que el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, previsto en el párrafo primero del artículo 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trasciende al Derecho Electoral y se manifiesta con una serie de limitaciones y prohibiciones, impuestas a los partidos políticos, en cuanto entidades de interés público, por cuyo conducto los ciudadanos pueden acceder al ejercicio del poder público.

Al efecto, es clara la iniciativa de reformas constitucionales, por la cual, en mil novecientos noventa y dos, se reformó el artículo citado de la Constitución federal:

> "...La Constitución de 1917 culminó un largo proceso de secularización y de afirmación del Estado pero que, una década después, vería precipitarse una guerra en una porción del territorio nacional. Obregón autorizó en 1924 la permanencia en México de un delegado apostólico y a cambio de ello la Iglesia no promovería el nombramiento de eclesiásticos con intereses políticos. Éste es el primer intento de encontrar un modo de conciliar posiciones extremas, dentro de las limitaciones que impone la Constitución. La expedición de la ley reglamentaria del 130 y las reformas al Código Penal, en un contexto de tensión y rechazo eclesiástico a la Constitución, precipitó la guerra cristera que en su fase más violenta ocupó los años de 1926 a 1929, pero se mantuvo un estado conflictivo durante la década posterior. Tanto Calles en 1928 como Portes Gil en 1929, acuñaron la expresión de que las leyes de la República no se debían interpretar como un deseo de las autoridades por destruir las instituciones eclesiásticas siempre y

> cuando la Iglesia dejara de apoyar la rebelión y aceptara las leyes del país. Su destino, así, quedó sellado bajo el signo de un acuerdo para la tregua, con los arreglos de Portes Gil, en 1929, y su consolidación en el modus vivendi de 1938 y en los años cuarenta. La paz social así lo demandaba.
> Hoy, el Estado está firmemente sustentado en la vida de la nación. Por eso, la separación del Estado y las Iglesias requiere que en la esfera de las creencias religiosas no intervenga el Estado, y que las Iglesias y los ministros no intervengan en los asuntos públicos de Estado y gobierno. La regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión, creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación..."

Del contexto normativo, en que rigen las correspondientes normas prohibitivas o limitativas, se puede advertir que tienen por objeto evitar que los partidos políticos utilicen o aprovechen el aspecto religioso de la población y especialmente de los ciudadanos, para obtener algún beneficio político-electoral.

Mediante estas prohibiciones y limitaciones, el Estado trata de evitar que los partidos políticos puedan inducir, ilícitamente, la voluntad política-electoral de los ciudadanos, en beneficio de un determinado instituto político o de un candidato o candidatos, para determinados cargos de elección popular. Así se protege no sólo la libertad de creencia y culto religioso, sino también la libre y espontánea afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, así como su libre y espontánea participación en la renovación de los ciudadanos depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Federación, mediante elecciones, libres, auténticas y periódicas, sustentadas en el voto libre, secreto, universal y directo de la ciudadanía, como establece el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, de la lectura detallada del transcrito artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte que las prohibiciones previstas constituyen un **mandato categórico,** dirigido a los partidos políticos nacionales, como obligaciones de:

a) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos;

b) Abstenerse de utilizar expresiones religiosas;

c) Abstenerse de utilizar alusiones de carácter religioso, y

d) Abstenerse de utilizar fundamentaciones de naturaleza religiosa.

Para determinar qué se debe entender por la expresión "utilizar símbolos religiosos", es preciso mencionar que el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, vigésima segunda edición, establece los siguientes significados de las voces que en el particular interesan:

> **Utilizar.** Aprovecharse de algo.
> **Símbolo.** Representación sensorialmente perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con ésta por una convención socialmente aceptada... 4. Letra o letras convenidas con que se designa un elemento químico. 5. Emblemas o figuras accesorias que se añaden al tipo en las monedas y medallas...
> **Religioso, sa.** (Del lat. *religiōsus*).**1.** adj. Perteneciente o relativo a la religión o a quienes la profesan. 2. adj. Que tiene

> religión, y particularmente que la profesa con celo. 3. adj. Que ha profesado en una orden o congregación religiosa…
> **Cruz.** (Del lat. crux, crucis).1. f. Figura formada por dos líneas que se atraviesan o cortan perpendicularmente.
> 2. f. Patíbulo formado por un madero hincado verticalmente y atravesado en su parte superior por otro más corto, en los cuales se clavaban o sujetaban las manos y pies de los condenados a este suplicio.
> 3. f. Imagen o figura de este suplicio.
> 4. f. Insignia y señal de cristiano, en memoria de haber padecido en ella Jesucristo.

Bajo esta perspectiva resulta claro que la prohibición, contenida en la hipótesis normativa, bajo análisis, tiene como finalidad impedir que un partido político, con su propaganda, obtenga utilidad, beneficio o provecho, por utilizar una figura, imagen, palabra, emblema o símbolo, que represente a la divinidad, esto es, que involucre un concepto religioso, identificable a simple vista por los ciudadanos.

Asimismo, importa resaltar que al tratarse de prohibiciones categóricas, éstas implican que basta la utilización de alguno de los cuatro elementos enunciados (símbolo, alusión, expresión o fundamentación), para considerar que, con la propaganda en cuestión, se viola lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal forma que sin importar necesariamente el contexto en que se presente o la intención de la inclusión del símbolo religioso, de ninguna manera se puede considerar lícito su empleo.

Los argumentos precedentes tienen sustento también en la tesis relevante S3EL 046/2004, consultable en las páginas

novecientas treinta y cinco a novecientas treinta y siete de la Compilación Oficial “Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, tomo “Tesis Relevantes”, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

> **SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO (Legislación del Estado de México y similares).** La obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda, está prevista expresamente en el artículo 52, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de México, **así como en el artículo 38, párrafo 1, inciso q)**, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (cuando se trata de partidos políticos nacionales), y su incumplimiento constituye una infracción de carácter grave, pues se contravienen tales disposiciones que son de orden e interés público, conforme a los preceptos 1, párrafo primero, del código local y 1, párrafo 1, del código federal citados. Esta obligación se advierte también en los deberes impuestos a los partidos políticos en los artículos 25, párrafo 1, incisos a) y c), y 27, párrafo 1, inciso a) del código federal de referencia, al preverse que los partidos políticos deberán formular una declaración de principios y unos estatutos que contendrán, la primera, las obligaciones de observar la Constitución federal, respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas o iglesias; y los segundos la denominación, el emblema y color o colores del partido político, los cuales estarán exentos de alusiones religiosas o raciales. Con estas disposiciones se busca que las actividades de los partidos políticos, como la realización de propaganda electoral, no se vean influidas por cuestiones religiosas. La calificación de grave que se da al incumplimiento de dicha obligación, además, encuentra sustento en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula las relaciones entre el Estado y las iglesias, conforme al cual se evidencia la necesidad de preservar la separación absoluta entre ellos, a efecto de impedir que fuerza política alguna pueda coaccionar moral o espiritualmente a los ciudadanos, para que se afilien o voten por ella, y de garantizar la libertad de conciencia de los participantes en el proceso electoral, que debe mantenerse libre de elementos

> religiosos, finalidades que no se lograrían si se permitiera a un partido político utilizar símbolos religiosos en su propaganda electoral, pues con ello evidentemente se afectaría la libertad de conciencia de los votantes, y con ello, las cualidades del voto en la renovación y elección de los órganos del Estado".

La propaganda materia de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, la cual se encuentra conformada por un díptico que lleva por título "México preparado para crecer" contenido en la página de Internet cuya dirección electrónica es http://electoral.pan.org.mx/web_electoral/top.php, en el cual se aprecia tanto el emblema como los colores distintivos del Partido Acción Nacional (azul y blanco).

Del análisis del contenido textual y las imágenes del díptico en cuestión se advierte que, efectivamente, en dos de las imágenes se utilizan símbolos religiosos.

Las dos imágenes mencionadas se localizan en el lado derecho de la tercera página del díptico, ocupando aproximadamente la mitad de la página, de lo cual se observa, en la composición gráfica que se analiza, en la parte superior, en primer plano, un par de niños abrazados y sonrientes, en la parte central una niña con vestimenta indígena y un sello con la leyenda "ACCIÓN RESPONSABLE"; luego, en un segundo plano de ambas imágenes, ocupando aproximadamente la mitad de la imagen, de manera destacada también, puesto que no existe algún otro elemento que la obstruya o la limite, se puede observar el frente de una construcción, en cuya parte

superior central, dentro de un espacio de forma triangular, se aprecia claramente una cruz; finalmente en la parte inferior un par de niños con vestimenta indígena.

La cruz que se aprecia en cada una de las dos imágenes, que se reproducen en la propaganda bajo análisis, las cuales corresponden a la misma construcción, es de manera evidente un símbolo religioso, fácilmente identificable por el común de las personas, como incuestionable representación de la religión cristiana.

Asimismo, acorde con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, que se invocan en términos de lo dispuesto en el párrafo 1, del artículo 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo ordinario es que las construcciones que contienen este elemento, de manera destacada, generalmente son utilizadas para identificar a los centros de culto público, a los cuales pueden acudir quienes profesan la religión cristiana, para concelebrar las ceremonias del culto respectivo; no obstante, la cruz también puede identificar a las casas-habitación de las personas que profesan la religión cristiana, pero lo que resulta indiscutible es que la cruz es el símbolo universal identificador de la religión cristiana.

Ahora bien, a juicio del suscrito, la inclusión de la construcción identificada con la cruz, en el contexto del folleto o díptico analizado, no tiene justificación alguna, puesto que el

tema principal de la propaganda, con el emblema, colores y denominación del Partido Acción Nacional, son las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para enfrentar los problemas de la sociedad mexicana, por ello los textos e imágenes se refieren a la construcción de hospitales, la inversión en infraestructura carretera, la puesta en marcha de diversos programas sociales, como es el seguro popular, el identificado como “Oportunidades” y otros más.

En las circunstancias descritas, no se encuentra, motivo, razón o justificación contextual para la inclusión del edificio con la cruz cristiana en la propaganda del Partido Acción Nacional, que motivó la denuncia que dio origen al procedimiento administrativo sancionador, en el cual se dictó la resolución impugnada, en el recurso de apelación que se resuelve.

Por las razones anteriores, considero que las imágenes en cuestión, al contener o utilizar una cruz cristiana en su composición gráfica, actualizan la conducta prohibida en el contexto del inciso q), del párrafo 1, del artículo 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual, los partidos políticos deben abstenerse, de manera total y categórica, de utilizar símbolos religiosos en su propaganda.

En consecuencia, a consideración del suscrito, la resolución impugnada debe ser modificada, para el efecto de que la autoridad responsable dicte una nueva, en la que tome

en consideración que está debidamente acreditada la infracción antes mencionada y, por ende, que es conforme a Derecho imponer, al partido político infractor, la sanción correspondiente, para lo cual la autoridad responsable debe calificar la gravedad de la conducta antijurídica, al individualizar la sanción que en Derecho proceda.

Para ilustrar los argumentos que sustentan mi voto, a continuación se reproduce la propaganda motivo de la denuncia respectiva.

PAN

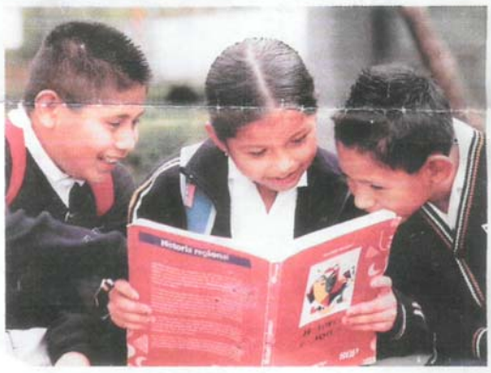
MÉXICO PREPARADO PARA CRECER

El Presidente Felipe Calderón esta tomando acciones para combatir la crisis financiera mundial.

Hoy los mexicanos podemos estar seguros de que no habrá crisis como la de 1994, porque no dependemos del crédito externo.

Mientras los Bancos en otros países están cortando el crédito e incluso se declaran en quiebra, **en México la fortaleza de la Banca se observa y siguen otorgando créditos a personas y empresas.**

Las acciones del Presidente Calderón estimulan el crecimiento económico y el empleo con instrumentos y políticas, soportados gracias a las finanzas públicas mexicanas sanas.



COMO ESTAMOS ENFRENTANDO LA CRISIS

- Ante la crisis económica mundial, **el Presidente Calderón propone aumentar el gasto público y generar nuevos empleos,** para que las empresas existentes mantengan sus fuentes de trabajo y la crisis afecte lo menos posible a las familias mexicanas.

- **A mejor infraestructura mayores inversiones.** Durante 2009 se dispone invertir 10 mil 700 millones de pesos en infraestructura carretera adicional, para elevar la competitividad de nuestra economía.

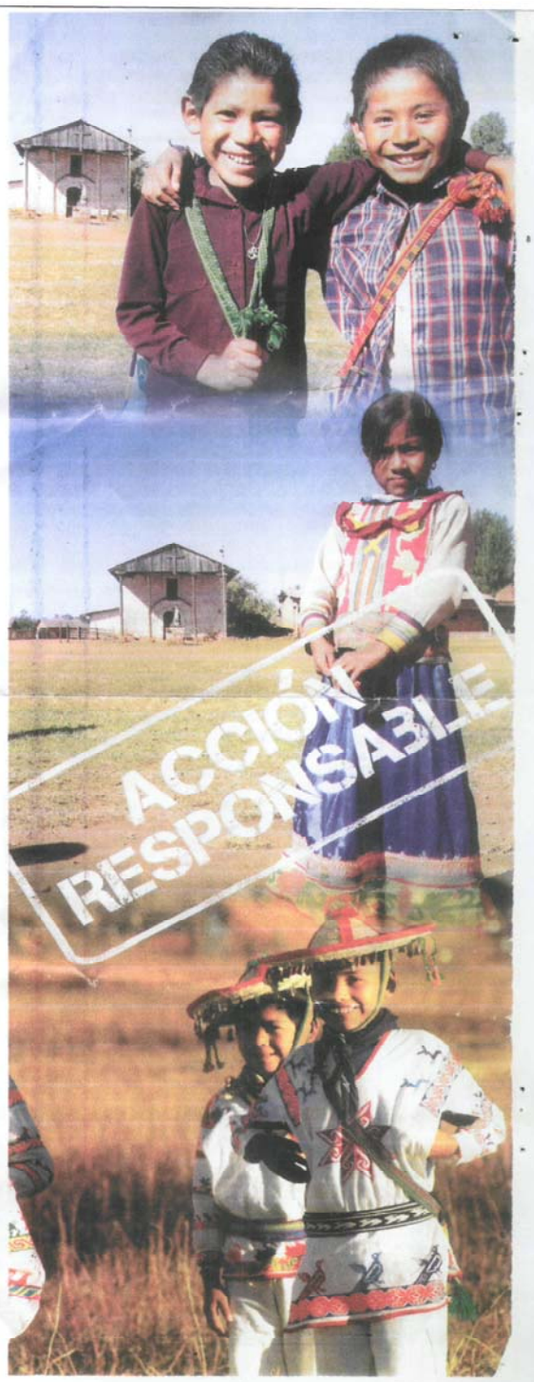
- **Con mayor educación, mejores salarios.** Se destinarán 6,000 millones de pesos adicionales, para construir bachilleratos y universidades tecnológicas, para que nuestros niños y jóvenes estén mejor preparados.

- **Con una población saludable, una economía fuerte.** Se están invirtiendo 4,500 millones de pesos más, para construir clínicas y hospitales que nos permitan que todos los mexicanos tengamos acceso a los sistemas de salud.

- Con una inversión de 5,750 millones de pesos en infraestructura agropecuaria, se busca **que el campo siga siendo fuente de ingresos** para las familias y no tengan que emigrar a las grandes ciudades.

- Para incentivar el crecimiento económico en México y producir gasolina para nuestro consumo, el Gobierno del Presidente Calderón construirá **una nueva refinería** que será la primera que se construya en México **en casi 30 años.**

- Con el Apoyo Alimentario Vivir Mejor del Gobierno Federal, se beneficia a 5.28 millones de familias evitando que caigan en pobreza.



- Para beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas se canalizarán **165,000 millones de pesos** de crédito, **para detonar** el financiamiento **al sector productivo y así generar más empleos.**

- En el Gobierno de Felipe Calderón son cerca de 27.5 millones de mexicanos los que se encuentran afiliados al Seguro Popular, por lo que **la enfermedad ya no representará un gasto que afecte la economía familiar.**

- El gobierno del Presidente Calderón, con una inversión de **9,300 millones de pesos en el programa 70 y Más, mejora el ingreso de las familias** que menos tienen **para que su economía no se vea afectada.**

- Con el apoyo a 25 millones de mexicanos mediante el Programa Oportunidades, se fortalece su economía familiar evitando que la crisis económica mundial afecté lo menos posible a los mexicanos.

El Presidente Calderón ha demostrado que le apuesta al desarrollo de México y envió al Congreso de la Unión un paquete de reformas legales que impulsen el crecimiento y el empleo en nuestro país, es tiempo que exijamos a nuestros gobernantes que se olviden de siglas de partido y no le apuesten al fracaso del gobierno, porque si pierde el gobierno perdemos los mexicanos.

Únete a los que queremos lo mejor para México, visita:
www.redesenaccion.com.mx
Invita a tu familia y amigos

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN EL SUP-RAP-103/2009

Quisiera razonar el sentido de mi voto en este asunto, con base en argumentos que comparto en su mayoría, pero debo hacer la siguiente salvedad.

En la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional éste denuncio al Partido Acción Nacional por utilizar en su propaganda programas sociales del gobierno federal. El Instituto Federal electoral determino declarar infundada la queja basándose en la jurisprudencia de esta sala Superior que establece que los partidos políticos pueden usar los programas sociales de los gobiernos que emana de ellos en su propaganda política.

Quiero señalar que la referida jurisprudencia emana de tres asuntos que resolvió esta Sala Superior en los que el suscrito voto en contra por los motivos siguientes.

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 los 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 promocione 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 políticos 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 emanana 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.

Además, estimo que la frase “Si pierde el gobierno, perdemos todos los mexicanos”, no debe permitirse en la propaganda político-electoral de un partido político en una campaña electoral, por dos motivos.

En primer lugar, el proceso federal electoral en curso tiene por objeto la renovación de la Cámara de Diputados, es decir la elección de diputados federales. En un sistema presidencial como el nuestro los poderes ejecutivo y legislativo están separados y son independientes. Por ello, no es posible vincular el voto que emitirán los electores para elegir diputados con el futuro del poder ejecutivo. En efecto, ambos poderes son autónomos, y sea quien sea el partido que gane las próximas elecciones legislativas, el gobierno ha sido electo hasta el año 2012, por lo que perdurará hasta ese momento. Por lo tanto, es contrario a nuestro sistema político asociar el voto para elecciones legislativas con el poder ejecutivo. Además, la contienda no se da entre el gobierno y los partidos de oposición, sino entre los partidos políticos.

En segundo lugar, estimo que la frase referida es susceptible de coaccionar a los electores, en el sentido de que si no votan por el Partido Acción Nacional, entonces los programas sociales podrían verse disminuidos. Esta propaganda tiene como el de inducir a los electoras a votar a

favor de un partido político determinado, elemento prohibido por la ley.

Por lo que comparto el sentido de la ejecutoria que declara irregular la referida frase.

Los anteriores razonamientos motivan mi disenso con las consideraciones que sustentan la ejecutoria.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS Y SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-103/2009.

Respetuosamente, disentimos del sentido de la ejecutoria aprobada por la mayoría de los magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación citado al rubro.

En efecto, se considera que el agravio relativo a que la frase “Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos” no generaba presión o coacción sobre los electores, debe declararse **infundado**.

Esto es así, porque, en primer término, lo planteado por el apelante se realiza de manera descontextualizada, porque se debe tomar en cuenta que la frase en cuestión forma parte de un folleto en virtud del cual el Partido Acción Nacional pretende enumerar una serie de acciones y programas sociales emprendidos por el gobierno federal con las cuales se pretende combatir la crisis financiera mundial y estimular el crecimiento económico.

El folleto finaliza con el enunciado siguiente:

> "El Presidente Calderón ha demostrado que le apuesta al desarrollo de México y envío al Congreso de la Unión un paquete de reformas legales que impulsen el crecimiento y el empleo de nuestro país, es tiempo que exijamos a nuestros gobernantes que se olviden de las siglas de partido y no le apuesten al fracaso al gobierno, porque si pierde el gobierno perdemos los mexicanos."

Como se puede observar una vez establecida la frase en su contexto correspondiente se advierte que la misma hace referencia a que las acciones y programas del gobierno antes resumidos deberían ser apoyados por los gobernantes y el Congreso de la Unión, de tal forma que la frase en cuestión, contrariamente a lo sostenido por el promovente, no se encuentra relacionada con cuestiones electorales, ya que a través de ella no se presenta la plataforma electoral, ni a los candidatos de algún partido, ni muchos menos se llama a votar, o bien, se menciona la fecha de la jornada electoral o cualquier otra alusión a cuestiones electorales, por lo que es claro que la propaganda en cuestión no constituye propaganda político-electoral, sino que se inscribe dentro de la categoría de

propaganda política, esto es, del medio utilizado por los partidos para difundir su ideología o programas con objeto de influir en los ciudadanos para que adopten una determinada posición relativo a temas de interés nacional, situación que constituye una de las actividades ordinarios permanentes de los partidos políticos en tanto entidades de interés público que tienen, entre otras funciones, el deber de contribuir a la integración de la representación nacional, de la opinión pública y promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el documento materia de la denuncia contiene bastante información adicional a esa frase, pues consta de cuatro páginas, en las cuales se describen las acciones del gobierno federal para hacer frente a la crisis económica y cómo han repercutido en el bienestar de sus destinatarios, mediante la inserción de texto y fotografías en las cuales se observa a los beneficiados por los distintos programas sociales.

Al respecto, importa recordar que esta Sala Superior ha establecido en forma reiterada que, como parte del debate público, los partidos políticos tienen la posibilidad de defender y promocionar las acciones de los gobiernos emanados de sus filas y, por ello, este órgano jurisdiccional consideró que la utilización o explicación de los beneficios de los programas sociales en la propaganda partidista es válido, pues con ello se contribuye al debate público, al permitir que, por un lado, el partido en cuestión defienda las acciones de su gobierno y, por

otro, siempre existe la posibilidad de que los otros partidos contendientes critiquen y confronten dicha propaganda.

En efecto, conforme al criterio anterior este órgano jurisdiccional determinó que la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

El criterio anterior se encuentra contenido en la jurisprudencia 2/2009 aprobada en la sesión pública de diecinueve de marzo de dos mil nueve y cuyo rubro es: **“PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL**”.

Ahora bien, aún en el supuesto de considerar que la propaganda denunciada hace referencia a cuestiones electorales, tampoco se podría considerar que la frase en cuestión genera presión o coacción sobre los electores.

Esto es así, porque como toda propaganda la propaganda política tiene por objeto influir en el universo de personas hacia las cuales se encuentra dirigida a fin de lograr que adopten una determinada posición o conducta frente al tema tratado en dicha propaganda.

Por ende, es claro que en las propagandas es válido utilizar frases que sirvan como recurso mnemotécnicas y buscan atraer la atención del receptor. Claro que dichas frases deben ser construidas dentro del marco legal, de tal forma que no incluyan términos o conceptos denigratorios para las instituciones públicas o injuriosas para las personas.

En el caso, se estima que la frase en cuestión se encuentra permitida, siempre y cuando sea utilizada por un

partido político, puesto que se advierte que de la misma forma que con los programas sociales, con dicha frase se pretende defender y promocionar las acciones emprendidas por un gobierno emanado, en este caso, de las filas del Partido Acción Nacional, situación que, como ha expuesto esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulados, así como SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-22/2009, constituye parte del debate público de la misma forma que los partidos contendiente se encuentran en la posibilidad de contrastar y criticar tales acciones.

Por ende, es válido que un partido político en la promoción y difusión de programas sociales en su propaganda partidista utilice frases a través de las cuales resalte las supuestas virtudes del programa y defienda al gobierno emanado de sus filas que las ha implementado, puesto que en la contienda electoral los otros partidos contendientes por lo general acuden al recurso de criticar y reprochar precisamente a dicho gobierno la falta de cumplimiento de las promesas o propuestas realizadas.

Por supuesto, que ambas situaciones descritas son lícitas y forman parte integral del debate público a través del cual la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer y contrastar las propuestas de los diferentes partidos a fin de que pueda emitir un voto libre y razonado, de tal forma que es claro que en ambos casos tanto la defensa como la crítica de las acciones

de gobierno tienen como finalidad la de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar que en la propia ley existen elementos que impiden que la frase en cuestión se entienda en el sentido referido por el apelante relativo a que si pierde el PAN, los programas de gobierno se paralizarían.

Esto es así, porque acorde con lo dispuesto en los artículos 1 y 39, fracciones XII y XII, del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del dos mil nueve y 28 de la Ley General de Desarrollo Social en la publicidad y la información que realicen los órganos gubernamentales de los programas sociales se debe incluir la frase "*Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social",* con la cual se hace del conocimiento a los sujetos beneficiados con dichos programas que los mismos son independientes de cualquier partido político, de tal forma que no existe posibilidad jurídica ni material de que los partidos políticos dispongan y asignen los beneficios que otorgan los programas de desarrollo social.

El contenido de las disposiciones en comento permite observar que se prevén como sujetos responsables 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 beneficien a un partido político, y al efecto, se obliga a insertar leyendas donde se explicite que el programa es ajeno a cualquier partido político.

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, en términos de o dispuesto en los artículos 10, fracción IV, 67, 69 y 71 de la Ley General de Desarrollo Social, 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.

Por ende, es claro que lo establecido en la propia legislación aplicable evita que la frase objeto de análisis pudiera ser interpretada en el sentido aducido por el recurrente, puesto que en toda la publicidad gubernamental y en la información que se proporciona a los sujetos beneficiados con los programas sociales se debe dejar claro que el ejercicio y otorgamiento de beneficios a través de los mismos es competencia exclusiva de los gobiernos federal y local, con independencia del partido político del cual emanan.

Asimismo, no compartimos el análisis que se hace en el proyecto de la propaganda denunciada, principalmente porque consideramos que, para limitar la libertad de expresión en el contexto del debate público sobre la base de que la propaganda es ilegal, deben considerarse algunos elementos adicionales. En particular, consideramos que cuando se realiza una valoración contextual el análisis temporal de la propaganda respecto del proceso electoral es una cuestión necesaria pero no suficiente.

En el proyecto se considera que se restringe la libertad sobre la base de la existencia en la propaganda denunciada de mensajes explícitos e implícitos que inculcan en los receptores modos de actuar, de pensar o incluso de tener un ideal de sociedad y conducirlo a un fin o resultado concreto, en particular, inducen al destinatario a deducir un posible perjuicio en caso de no apoyar o unirse a la posición del partido para no perder los beneficios que la acción del gobierno genera. Para ello, se hace un análisis contextual que se limita a ubicar la propaganda temporalmente en relación con las etapas del proceso electoral y con el tiempo durante el cual se ha difundido

En particular, acorde con la exigencia de maximización de la tolerancia en el debate público y la minimización de las restricciones a la libertad de expresión, consideramos que el análisis debe ser más amplio y realizarse respecto de los sujetos y el medio de difusión, y determinar, en específico, si la conducta denunciada es idónea y los medios empleados adecuados para, a través del mensaje, conseguir razonablemente las consecuencias ilícitas que se le atribuyen, en este caso: la inducción indebida del electorado o parte de él.

En el caso se trata de una publicación en Internet, en la página electrónica de un partido político, que no aparece en el portal principal sino que requiere para su identificación de “navegar” dentro del propio sitio del partido.

Las afirmaciones que aparecen en la propaganda tienen como emisor al propio Partido Acción Nacional no al gobierno federal o al titular del ejecutivo y en ellas se señalan algunos programas y avances alcanzados por el gobierno y, si bien se genera la identidad entre el partido y el gobierno que se señala en el proyecto, en nuestro concepto ello no tiene la trascendencia que se le atribuye.

El que se realice tal identificación no supone, por ese sólo hecho, que se confunda también al emisor del mensaje, el emisor sigue siendo el partido político y, por tanto, se considera que es la opinión del partido y no la posición del gobierno.

Desde nuestra perspectiva, en el asunto se trata del ejercicio del derecho de libertad de expresión, por esa razón debe realizarse un ejercicio de ponderación en el cual se atienda a los bienes o valores jurídicos enfrentados (por una parte libertad de expresión y, por la otra, libertad del elector). Sólo en el caso en que verdadera y razonablemente se acredite que existe la posibilidad de que mediante el ejercicio abusivo y desmesurado de uno de ellos se impide o menoscaba el disfrute o goce del otro, se debe proceder a admitir su limitación, siempre que no sea más allá de los razonable, necesario, proporcionado y como medida idónea.

En el presente asunto, creemos que debe atenderse a los siguientes elementos del mensaje o propaganda electoral o

política, para determinar si se induce ilícitamente al elector en cierto sentido. Tales aspectos o elementos son:

a) Contenido del mensaje;
b) Calidad del sujeto emisor, y
c) Medios y efectos.

Contenido. La propaganda tiene por finalidad persuadir y mover a alguien hacia una postura política determinada y por tanto, siguiendo la primera acepción del Diccionario de la Lengua Española, también de “inducir”, sin que por ese sólo hecho pueda considerarse una inducción ilícita, pues cuando se considera que existe una inducción del sufragio para efectos de determinar la ilicitud de la conducta es necesario que exista un peligro real o un riesgo actual o inminente; una probabilidad razonable de que se atenta contra la voluntad libre del elector, como lo es cuando, por ejemplo, se incluye la figura de un candidato en la boleta; cuando lo sindicatos celebran reuniones con fines de proselitismo electoral; cuando se emplean símbolos religiosos de manera destacada en una propaganda político-electoral, o cuando existan circunstancias que generen presión en el electorado el día de la jornada electoral o en la propia casilla al momento de emitir el sufragio (entre otras, por la presencia de autoridades de mando superior como funcionarios o representantes de partidos o por ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla o electores).

Calidad del sujeto emisor. Para considerar ilegal la propaganda, sería necesario que la calidad del sujeto emisor sea de tal índole que exista una relación entre su opinión y la posibilidad de que se actualicen las consecuencias negativas en ella expresadas. En nuestro concepto, deben existir elementos que permitan advertir la relación entre las opiniones del partido y la posibilidad real de que se actualice el riesgo o el perjuicio o que se dejen de obtener los beneficios que se afirman como alcanzados por el gobierno federal. Esto es, el sujeto emisor debe tener posibilidad real o razonable de generar una situación de riesgo o de preservar un beneficio y no sólo la afirmación general de que en su opinión existe tal posibilidad, pues ello entra dentro del debate público como una opinión de un partido político que está buscando captar adeptos y obtener votos a su favor o de reducir el número de adeptos de los otros partidos con la finalidad de obtener mayor número de votos, tal como lo ha reconocido esta Sala Superior, por ejemplo, en la tesis relevante con el rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares).

Para que exista tal posibilidad de peligro real, actual o inminente de afectación de la libertad del sufragio es necesario que la calidad del sujeto emisor se relacione directamente con tal posibilidad, por ejemplo, si fuera el titular del ejecutivo o un funcionario u órgano de gobierno quienes condicionaran los beneficios de los programas o la continuación de los mismos al

voto a favor del partido en el gobierno o una acción coordinada con ese fin. Lo que resulta, a todas luces, ilegal.

Medios y efectos. Además, es necesario que los medios por los que se difunda el mensaje sean adecuados para producir un efecto en el electorado que pueda inducir su voluntad de manera indebida. En el caso se trata de una publicación en la página de Internet de un partido político que requiere de un proceso de búsqueda dentro de la misma por parte del interesado, esto es, que no se encuentra en la página principal del portal sino que es necesario “navegar” en dicha página para identificar la propaganda. Por tanto, en el caso, no estamos en presencia de una propaganda que tenga un impacto directo en el receptor, sino que requiere que el individuo acceda a Internet, se direccione a la página del Partido Acción Nacional, busque el link apropiado, encuentre la propaganda y la lea.

Tal circunstancia supone todo un proceso que, normalmente, se realiza de manera voluntaria y que no puede considerarse, a priori, como orientado a inducir de manera ilegal al electorado o a una parte de él. Pues lo ordinario es que quien entra a una página de Internet de un partido político lo haga ya sea porque simpatiza o milita en el mismo o porque busca información sobre él. En los primeros casos no puede hablarse propiamente de una inducción indebida dado que hay una preferencia electoral predeterminada, en el tercer caso, si bien puede existir una influencia del mensaje y en este sentido un

cambio en la preferencia electoral del ciudadano, ello no supone necesariamente una inducción indebida a su derecho al sufragio, pues el mensaje se presenta como la opinión del partido político, en su propia página de Internet, en todo caso, habrá ejercido una influencia que no puede desvincularse de la información que el receptor tenga y de su propia opinión sobre el contenido de la propaganda.

En nuestro concepto, no hay una inducción indebida como se sostiene en el proyecto, por que las consecuencias perjudiciales que se avizoran no son consecuencia necesaria ni razonablemente previsible de la conducta, al no ser idónea, ni los medios de difusión los adecuados para generar una afectación del principio de libertad de sufragio.

Este Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha coincidido con otras instancias nacionales e internacionales, particularmente con la jurisprudencia orientadora de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que la libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, "es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática"[4] y ha consolidado, a través de sus resoluciones, líneas jurisprudenciales relevantes para contribuir a la comprensión de la importancia y los límites de la libertad de expresión.

---

[4] Entre otras sentencias, véase: Caso Perozo y Otros v*s.* Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 116; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay.* Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 77, y *Caso Kimel Vs. Argentina.* Sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 53.

Así lo demuestra la tesis de jurisprudencia 11/2008 con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, así como la tesis citada en el propio proyecto con el rubro: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

Consideramos que el criterio que se sigue en el proyecto contraviene el sentido de tales desarrollos jurisprudenciales y no contribuye a fomentar un debate público abierto, informado y respetuoso, por igual, tanto de los derechos fundamentales como de los principios rectores de la materia electoral.

Recordamos aquí el criterio constante de la jurisprudencia comparada e internacional en el sentido de que la libertad de expresión “no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población.” Tales son –dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos– las demandas del pluralismo, que implica tolerancia y espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática. Cualquier condición, restricción o sanción en esta materia deben ser proporcionadas al fin legítimo que se persigue.[5]

[5] Caso Perozo y Otros *vs*. Venezuela, cit., párr. 116.

Es cierto que los partidos políticos, por su propia naturaleza deben contribuir positivamente al debate público, que deben ejercer con responsabilidad la función política y social que desarrollan, y que su libertad de expresión encuentra límites claros en la constitución, en los tratados internacionales y en la legislación. No obstante, ha de analizarse "ortegeanamente" cada caso, para determinar a partir de su circunstancia la legalidad de una propaganda electoral, considerando no solo su relación con las etapas del proceso electoral sino también la idoneidad de la conducta y de los medios empleados para generar un riesgo o un peligro actual, real o inminente.

En el contexto de una sociedad democrática, estamos convencidos que, a fin de maximizar el umbral de tolerancia respecto de los asuntos de interés general, se debe minimizar las posibles restricciones y buscar equilibrar "la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo".[6]

La tarea de control por parte de este Tribunal Electoral, tratándose de restricciones a los derechos fundamentales en general, y, en particular, del derecho a la libertad de expresión en el debate público (en su doble dimensión individual y colectiva) debe hacerse con vocación constitucional, a partir de lo que la doctrina denomina una "fiscalización judicial intensa"

[6] Corte IDH, Caso Perozo y Otros *vs*. Venezuela, cit., párr. 117.

(*strict scrutiny*). Esto es que ante cualquier "*suspect classifications*", como podría ser un control administrativo que involucra un poder de apreciación discrecional y subjetivo, mas no por ello inmune al control de constitucionalidad, o ante un ejercicio abusivo de un poder o una facultad (incluso de los propios partidos), el juez constitucional debe ejercer un "control reforzado", siguiendo en ello, la doctrina jurisprudencial desarrollada, entre otros, por el tribunal supremo norteamericano en el caso Bolling v. Sharpe (1954), que si bien encuentra su ámbito de aplicación principal en materia de discriminación, es aplicable también a otros ámbitos de afectación de los derechos fundamentales en donde pueden existir límites innecesarios y desproporcionales en el contexto de una sociedad democrática.

En consecuencia, disentimos de lo expresado por la mayoría en el sentido de que la frase "Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos" genere presión o coacción sobre los electores, o bien, inducción condicionada del voto.

Acorde con estas bases, lo procedente debe ser confirmar la resolución reclamada.

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS	**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-103/2009.

Me permito disentir respetuosamente de las consideraciones que sostienen el criterio mayoritario, exclusivamente, en el estudio que se realiza de la última frase contenida en la propaganda objeto de la denuncia que expresa: *"SI PIERDE EL GOBIERNO PIERDEN LOS MEXICANOS",* en el contexto del promocional, a partir del cual, se llega a la conclusión de que la expresión utilizada deviene transgresora de la normatividad electoral.

Los magistrados que suscriben la posición de mayoría, invocan como referente constitucional el artículo 41, Base I, segundo párrafo, de la norma fundamental y en el orden legal, los numerales 4°, apartado 3, con relación al 38, párrafo 1, incisos a) y u), ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El precepto constitucional que sirve de apoyo para el estudio que se realiza, establece la naturaleza y fines que corresponden a todo partido político: *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.

Al tenor de ese postulado constitucional, la actividad que desarrollan los institutos políticos para alcanzar sus objetivos esenciales, está sujeta incuestionablemente, a un esquema normativo que la modera y la hace funcional para respetar, entre otros aspectos, la libre participación que asiste a otros entes políticos que persiguen idénticos fines y aspiraciones.

Por tanto, el actuar de los partidos políticos se envuelve en un marco de restricciones fijadas tanto en la Constitución como en la ley, para salvaguardar sustancialmente los principios rectores del proceso electoral: legalidad, certeza, objetividad, entre otros, así como para preservar los caracteres esenciales del sufragio: voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

En el orden legal, la tutela de esos principios fundamentales se presenta con un carácter ambivalente:

Por una parte, el artículo 38, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece entre otros, el deber de los partidos políticos de *Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos*.

En esos términos, la codificación legal, dispone una orden genérica de “ajuste a la legalidad”, esto es, el mandamiento de afiliarse a lo dispuesto en la ley. En este contexto, el deber que corresponde a los institutos políticos está definido a su vez, por otros dispositivos legales:

Así, el artículo 4°, apartado 3, del propio cuerpo normativo establece un prohibición general, más allá de la propaganda electoral y no únicamente para los partidos políticos, sino a todas las personas que por alguna razón participan en un proceso electoral, en los términos siguientes: “**Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción de los electores.”**

Es claro que la forma en que está diseñada la prohibición antes referida, denota la intención de tutelar en *última ratio* y desde un ámbito punitivo, el carácter libre y auténtico del sufragio.

Para ello, el legislador encuentra dos elementos normativos a partir de los cuáles puede definirse la conducta prohibida: **presionar o coaccionar.**

Según el diccionario de la lengua española, **presionar** es la acción y efecto de apretar u oprimir. Se entiende por **presión** la fuerza o coacción que se ejerce sobre una persona o colectividad.

A su vez, **coacción** se refiere a la fuerza o violencia que se hace a una persona para obligarla a que diga o ejecute alguna cosa.

La similitud conceptual entre las conductas referidas, radica en que ambas aluden a una acción de constreñir u obligar a alguien a hacer o dejar de hacer algo; es decir, se trata de actos de inminente coerción, que ya sea mediante violencia física o moral, logren la intimidación del sujeto a quien se infligen, alterando y diezmando sustancialmente su capacidad de elegir.

De ese modo, es patente que la intención legislativa, al confeccionar el mandato de tipificación que se analiza, buscó evitar que mediante ciertos actos de violencia física o moral se influyera en el ánimo del votante, compeliéndolo a sufragar en determinado sentido.

El uso que realizó de los vocablos **presionar o coaccionar,** aun cuando los dispuso en forma alternativa, evidenció su intención de impedir cualquier influjo o imposición que alterara la libertad de votar.

La interpretación racional del legislador asume que la utilización de las palabras por el creador de la norma, nunca es casual, y por tanto, debe atenderse a su significación propia,

sobre todo, cuando no existe dato o elemento alguno que haga pensar que pretendió dársele un sentido diverso.

Así lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis de la Quinta Época, visible en el tomo XIV, del Semanario Judicial de la Federación, página 1458, que señala:

INTERPRETACION DE LAS LEYES. Una de las reglas más usuales, prescribe que las palabras de la ley deben entenderse según su significación propia y natural, a no constar que el legislador las entendió de otro modo.

O bien, en la jurisprudencia 1a./J. 122/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIX, del mes de marzo de dos mil nueve, página 366, que en lo conducente señala:

> **VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN**. Debe señalarse que al hablar de violencia física o moral como medio específico de comisión en el delito de violación se está haciendo referencia a un elemento normativo de carácter cultural, ya que para comprender su contenido es necesario realizar una valoración del mismo, en virtud de que el legislador ha sido omiso en señalar qué debe entenderse. **Ahora bien, a partir de la presunción de que el legislador es racional debe entenderse que en el caso del delito de violación, aquél no quiso emplear una definición cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, al considerar que los**

gobernados podían adecuar su conducta a las normas aplicables sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida. A partir de lo anterior, es que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para que se actualice la violencia física, como medio específico de comisión en el delito de violación, es necesario que el sujeto activo realice un acto o una serie de actos, ya sea a través del uso de su propia fuerza física, o a través de cualquier otro medio físico que, aplicado o suministrado al sujeto pasivo, tenga como consecuencia anular o neutralizar su posible resistencia, ello con la finalidad de cometer la conducta reprochada. Lo anterior implica, necesariamente, que el sujeto activo es quien debe ejercer la violencia física en el pasivo, ya sea por sí o por una tercera persona con la que comparte su propósito delictivo y la misma debe ser desplegada con el propósito de anular o vencer su resistencia, ya que sólo en esas condiciones puede afirmarse que constituyó el medio idóneo para lograr el resultado típico. De acuerdo con lo anterior existen dos posibilidades para que se actualice la violencia física: 1) que el sujeto activo haga uso de su propio cuerpo o 2) que haga uso de un medio físico diverso; ello, a fin de anular o vencer la resistencia u oposición del sujeto pasivo y pueda concretar la conducta penada. Al respecto, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con las características de los medios utilizados, los resultados son diferentes, esto es, no produce el mismo efecto golpear a una persona, amarrarla o suministrarle un agente químico o biológico; no obstante lo anterior, estas conductas para que puedan ser consideradas constitutivas de la violencia física como medio específico de comisión en el delito de violación, necesariamente, deben provocar que el sujeto pasivo no esté en condiciones de repeler la agresión del sujeto activo. En este sentido, es importante destacar que la imposibilidad de oponer resistencia es una circunstancia de hecho generada por los actos llevados a cabo por el sujeto activo y que es irrelevante que use un mínimo de fuerza toda vez que el resultado que produce es el mismo, por la misma razón es irrelevante que el sujeto

pasivo esté consciente de los actos violentos que el sujeto activo está realizando.

En esa tesitura, me aparto respetuosamente de la opinión mayoritaria, en tanto que, al examinar lo relativo a la configuración de la hipótesis sancionatoria, se acudió a un concepto diverso, a un elemento normativo cultural, ajeno a la descripción legal, como es *inducción ilegal* o *inducción ilícita.*

Para explicar las razones de mi disenso, es conveniente en principio, expresar cuál es el significado concreto de la palabra *inducir,* introducida por la mayoría como acción reprochable. Según el diccionario de la lengua española inducir es *hacer por diversos medios que alguien realice determinada acción.* Inducir, significa *Generalizar de una observación o razonamiento establecido a partir de casos siguientes.*

Como puede verse, si bien en la inducción, a través de diversos actos se obtiene como resultado que una persona realice o deje de hacer algo; según su exacta acepción, **se trata más bien de un efecto lógico o consecuencial,** que no dimana necesariamente de un acto de constricción y que por supuesto no se impone mediante el uso de la fuerza ni física ni moral.

A la inducción, le corresponde en forma más concreta un carácter *sugerente* o de *convencimiento.* Al proceder así, sólo se fomenta o se incrementan las posibilidades de que una

persona actúe en determinado sentido, pero de ningún modo, se utiliza fuerza física o moral para alcanzar esa consecuencia, como lo exige la descripción legal que se aduce vía agravios infringidos.

Al acudir al concepto *inducción ilegal* o *inducción ilícita,* la opinión mayoritaria efectúa la atemperación de la conducta sancionable; es decir, coloca un elemento nuclear de la acción que ya no exige algún mecanismo de constricción y que sólo se configura mediante la sugestión o el influjo de las palabras para lograr un objetivo.

Por supuesto, la sustitución de la conducta reprochable, propicia exigencias menores que corresponden a diversa acción, se dé el encuadramiento en el espectro de la prohibición, pero ampliando indiscriminadamente el ámbito de sanción.

Es así, se reitera, porque la utilización del diverso término inducir, soslaya la necesidad de encontrar un rasgo de constricción o imposición en la expresión objeto de análisis.

Siendo que el legislador introdujo racionalmente en la norma, los elementos de conducta **presionar o coaccionar.**

Se hace patente lo anterior, si se efectúa un estudio sistemático de las conductas restrictivas que se contienen en el código electoral.

Verbigracia, el artículo 347, apartado 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

> **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 recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad <u>de inducir o coaccionar</u> a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y**

En esta diversa descripción típica el legislador seleccionó como elementos nucleares de la acción las conductas de; *inducir o coaccionar.*

Como puede verse, el legislador optó por utilizar la conjunción alternativa *"o"* para explicar normativamente que la conducta puede ser cometida ya sea mediante un acto de *inducción* o de *coacción.* La forma en que lo dispone permite apreciar que concibe una distinción normativa entre tales conceptos, *inducir* o *coaccionar.* En aquella construcción típica el legislador encuentra que su comisión puede darse a través de esas dos variables, una que sólo exige una actividad

sugerente o de convencimiento y otra que adiciona un requisito de constricción o imposición.

Empero, debe notarse que en esa diversa conducta sancionable, es exigible una determinada calidad específica en el infractor. Debe tratarse de un ente u órgano de poder, ya sea en el orden federal, estatal o municipal. Sin duda esta diversa conducta, encuentra su razón de ser en la protección de diverso bien jurídico tutelado, como es el que se contiene en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual, el elemento de configuración de la conducta es menos exigente.

En cambio, la hipótesis prevista en el artículo 4°, apartado 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que ahora se analiza, no está dirigida específicamente a algún sujeto de derecho, y por ende, puede ser cometida por **cualquier persona que lleve a cabo las conductas de *presionar o coaccionar* a los electores.**

De ese modo, al no incluirse en esa tipificación el vocablo *inducción* es indudable que el legislador razonó que la conducta debía ser necesariamente de “presión” o “coacción”, a efecto de que sólo ante una actividad de esa naturaleza, (identificada por actos de verdadera constricción) se configurara la hipótesis de punición.

De haber optado por incluir un elemento de conducta como la *inducción,* es indudable que así lo habría realizado, pero sin duda, ello habría implicado que resultara sancionable cualquier ejercicio de sugestión, promoción o convencimiento con relación al sufragio, característica esencial de la actividad política y atributo fundamental en toda democracia representativa, en las que el medio ordinario para postular una ideología política es precisamente la exposición vehemente de la posición política ante la ciudadanía a fin de dirigir su convencimiento a favor o en contra de un instituto político o candidato.

Por tanto, respetuosamente debo señalar, que no apreció que sea dable para esta Sala Superior aminorar la exigencia normativa, valiéndose de un verbo que no está contenido en la descripción legal, y que sin duda, ocasiona que se incrementen la posibilidades de actualización de la conducta sancionable.

No pasa inadvertido que los magistrados que conforman la posición mayoritaria, en el ejercicio argumentativo que realizan, invocan dos jurisprudencias y un precedente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los cuales, desde su opinión, es posible apreciar que la presión o coacción exigidas normativamente, pueden en algunos casos colmarse mediante una actividad de mera inducción.

Lo anterior, porque ninguno de los criterios que se citan, revela que el proceder de partidos políticos en el ejercicio de las potestades que les corresponden, puedan ser sancionados por actos destinados a inducir a los electores que pronuncien su voto en determinado sentido.

Al efecto, cabe señalar que el precedente jurisprudencial "AUTORIDADES DE MANDO SUPERIOR. SU PRESENCIA EN LA CASILLA COMO FUNCIONARIO O REPRESENTANTE GENERA PRESUNCIÓN DE PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES.", si bien indudablemente evidencia que la presión de electores puede ser deducida presuncionalmente, es claro que en el supuesto del que emanó la jurisprudencia, la aludida *presión* se justificó a partir de la presencia de un funcionario de elevado rango en la sección electoral; empero, de esa circunstancia no puede desprenderse que la expresión utilizada "SI PIERDE EL GOBIERNO, PIERDEN LOS MEXICANOS" colme a cabalidad la conducta consistente en *presionar* o coaccionar.

Contrario a ello, en el caso particular, el uso de la expresión fue llevada a cabo por un instituto político en ejercicio del derecho que le asiste a difundir propaganda político-electoral, respecto de lo cual, no puede operar la presunción establecida en el criterio jurisprudencial en comento.

La segunda jurisprudencia que se invoca en la ejecutoria de la mayoría se intitula "*VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN*

SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD.". Sin duda la jurisprudencia en cuestión no es idónea para apoyar la determinación mayoritaria, porque de conformidad con su texto está referida a aquellos supuestos en que se ejerce violencia física sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o los electores, entendiendo bajo ese concepto la materialización de aquellos actos que afectan la integridad física de las personas. Luego, si en la especie, la frase que se analiza no es una expresión que puede implicar algún acto de materialización es indudable que no se ajusta a la hipótesis aludida.

Finalmente, el precedente invocado, que lleva por rubro: *COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL,* revela a su vez, una diferencia sustancial con el caso que nos ocupa, porque en el asunto del que emanó el citado precedente versó sobre la intromisión en un proceso electoral de una organización sindical para llevar a cabo actos de proselitismo electoral, caso en el que quedó establecido que se configura la hipótesis de coacción, pero tal supuesto jurídico no se actualiza en la especie, en el que solo ha de analizarse el alcance de la frase utilizada en la propaganda sujeta a examen.

De esa manera, y una vez que he explicado porqué estimo que no es dable introducir un elemento descriptivo de la

conducta sancionable ajeno a la configuración legal, (*inducción ilegal* o *inducción ilícita)* procedo a explicar las razones por las que estimo que la frase que se utilizó como cierre de la propaganda objeto de estudio no colma alguno de los presupuestos normativos para configurar la acción sancionable, **presionar ni coaccionar.**

A diferencia de lo considerado en la ejecutoria, no estimo que la frase **si pierde el gobierno perdemos todos los mexicanos,** en el contexto del promocional, pueda revelar una verdadera constricción o imposición de un sentido en el voto de los electores y por ende, menos aun, estimar que ello vulnere la normativa electoral, porque de ninguna manera se aprecia que esa frase sea condicionante o amenazante sobre alguna circunstancia específica en perjuicio de los electores si no despliegan una acción concreta.

Es decir, no juzgo que la fórmula utilizada en al propaganda, pudiera evidenciar un *apercibimiento o amago* de una consecuencia determinada para el caso de que no se ejerza el sufragio en cierto sentido, pues aun cuando utiliza el condicional *SI,* al señalar *SI PIERDE EL GOBIERNO PIERDEN LOS MEXICANOS,* no puede advertirse en forma fehaciente de la sola expresión, ni del contexto en el que aparece, cuál sería la consecuencia desfavorable que se produciría en perjuicio directo de los votantes que condicionara su sufragio, si no gana el Gobierno, ni porqué se estima que perderían los mexicanos,

ni menos aun, qué grupo o sector de mexicanos se vería perjudicado con esa situación.

Así, al margen de que el sentido de la frase, en todo caso, podría implicar una verdadera *inducción o sugerencia* de que podrían existir circunstancias desfavorables si no gana el gobierno que encabeza el Partido Acción Nacional, ello de ningún modo puede interpretarse en un acto de presión o de coacción, pues insisto, no advierto cómo se da en el caso el amedrentamiento del elector, que lo pudiera llevar a alterar o redireccionar el sentido de su sufragio; esto, porque no se observa como la multicitada frase pudiera diezmar o aminorar por temor su convicción o reducir su ánimo de decisión para conducirlo a un determinado proceder en el ejercicio del voto.

Aunado a todo lo anterior, es inconcebible que al usar el elemento inducción, se reitera, ajeno a la descripción legal que nos ocupa, se utilice o se introduzca un elemento normativo básico, al recurrir a la palabra *ilícita o indebida.* La ilicitud es una noción que alude en sentido sumamente general, a aquello que se aparta de la ley o que es contrario a Derecho. Por tanto, ingresar un calificativo de esa naturaleza no esclarece cuáles son los caracteres esenciales que tornan una conducta de inducción en ilegal.

Es verdad que como se ve en los precedentes de esta Sala Superior, se ha llegado a acudir al concepto *inducción indebida* en ciertos casos particulares, pero veo sumamente

difícil, que esa característica de ilicitud pueda deducirse del contexto de una frase, por el solo hecho de considerar que esta se presenta como *condicionante de una determinada circunstancia fáctica.*

Aunado a lo anterior, es de considerar que el ámbito administrativo sancionador no está exento de respetar las garantías que se desprenden del orden constitucional como es la que se consigna en el artículo 14 de la norma fundamental, atinente a la exacta aplicación de la ley, tal y como lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 100/2006, apreciable en el Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, tomo XXIV, del mes de agosto de dos mil seis, página 1667, cuyo rubro y texto señalan:

> **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los

> principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

De ese modo, estimo que la posición que me permito plasmar en la presente opinión particular, privilegia el respeto a diversos principios que emanan del orden fundamental y que conviven con el principio de exacta aplicación de la ley; a saber, el de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

MAGISTRADO
CONSTANCIO CARRASCO DAZA