

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-156/2009  
Y ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDOS  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
Y DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**  
SECRETARIO EJECUTIVO Y  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS

**SECRETARIO:** FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA, DAVID R. JAIME  
GONZÁLEZ Y RUBÉN JESÚS LARA  
PATRÓN

México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil nueve.

**VISTOS** para resolver, los autos de los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-143/2009, SUP-RAP-156/2009, SUP-RAP-157/2009 y SUP-RAP-158/2009, promovidos por los Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, contra el acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil nueve, emitido por el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario

## **SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS**

del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el expediente SCG/PE/PRI/CG/111/2009, por el que se determinó, entre otros aspectos, no acordar favorablemente las medidas cautelares solicitadas, así como la resolución número CG259/2009 dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de primero de junio de dos mil nueve, en el expediente número SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009 y sus acumulados SCG/PE/PSD/CG/085/2009 y SCG/PE/PRI/CG/111/2009, mediante el cual se determinó declarar infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, y

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

De los escritos iniciales de demanda y demás constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

#### **I. Antecedentes.**

a) El doce de mayo de dos mil nueve, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número JLE/VS/0424/2009 por el que el Secretario del Consejo Local del referido Instituto en el Estado de Tabasco, remitió el escrito signado por Martín Darío Cázarez Vázquez, en sus calidades de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante dicho órgano desconcentrado, con el que hizo del conocimiento de esa autoridad electoral hechos que consideró podrían constituir infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuidos al Partido Acción Nacional.

## **SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS**

Por acuerdo del día trece de mayo siguiente la denuncia precisada en el punto que antecede fue registrada con la clave SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009.

**II.** El mismo trece de mayo del presente año, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito signado por Miguel Medardo González Compeán, representante propietario del Partido Socialdemócrata ante el Consejo General de dicho Instituto, por el que hizo del conocimiento de esa autoridad electoral hechos que consideró infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuidos al Partido Acción Nacional.

Por acuerdo de catorce de mayo siguiente la denuncia precisada en el punto que antecede quedó registrada con el número de expediente SCG/PE/PSD/CG/085/2009, y se ordenó acumularla al diverso SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009.

**III.** El veinticinco de mayo del presente año, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito signado por Sebastián Lerdo de Tejada, en sus calidad de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de dicho Instituto, a través del cual hizo del conocimiento de esa autoridad electoral hechos que consideró podrían constituir infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuidos al Partido Acción Nacional.

Mediante acuerdo de veintiséis de mayo del año en curso, la denuncia referida se registró con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/111/2009 y se ordenó acumular a los

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

expedientes SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009 y  
SCG/PE/PSD/CG/085/2009.

Aunado a lo anterior, en el acuerdo referido se negó la adopción de medidas cautelares solicitada por el partido actor.

**IV. Primer recurso de apelación.** Inconforme con el acuerdo referido, relativo a la determinación recaída a la solicitud de las medidas cautelares, el veintiocho de mayo de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación, al cual se le asignó la clave SUP-RAP-143/2009.

En este recurso de apelación compareció como tercero interesado el Partido Acción Nacional.

**V.** En sesión extraordinaria de primero de junio de este año, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó en el expediente número SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009 y sus acumulados SCG/PE/PSD/CG/085/2009 y SCG/PE/PRI/CG/111/2009, la resolución que en la parte que interesa señala:

[...]

### PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

**SEXTO.** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si a través de la difusión de tres promocionales en los que aparecen el luchador conocido con el nombre de Místico, la medallista olímpica Iridia Salazar y uno más donde se observa a dos grupos de personas tirando de una cuerda, los cuales a decir de los incoantes, contienen elementos que buscan coaccionar e inducir ilegalmente el voto ciudadano, mediante la manipulación que se realiza de los programas sociales y acciones del gobierno, en virtud de que en los tres spots se vinculan las acciones del Presidente de la

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

República con el Partido Acción Nacional, conculca lo dispuesto en el artículo 41, Base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, 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.** [SE TRANSCRIBE]

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,

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto, entendiéndose 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, así como el de los incisos a) y u) del artículo 38 del mismo ordenamiento legal, mismos que a la letra dicen:

**Artículo 4.** [SE TRANSCRIBE]

**Artículo 38** [SE TRANSCRIBE]

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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.** [SE TRANSCRIBE]

**Artículo 39.** [SE TRANSCRIBE]

### **LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**

**Artículo 28.** [SE TRANSCRIBE]

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.

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 poenae 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.



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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.

Una vez asentadas las consideraciones generales respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema bajo estudio y dado que esta autoridad ha acreditado la transmisión y existencia de los tres promocionales de marras imputables al Partido Acción Nacional, en los que aparecen el luchador conocido con el nombre de Místico, la medallista olímpica Iridia Salazar y en el que se observa a dos grupos de personas tirando de una cuerda, se procede a entrar al estudio de fondo del motivo de inconformidad señalado con el inciso **A)** en el apartado correspondiente a la fijación de la litis.

Como se ha afirmado con antelación, la parte denunciante aduce como motivo de inconformidad, que a través de la transmisión de los tres promocionales de marras el Partido Acción Nacional conculca lo dispuesto en el artículo 41, Base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 en relación con el 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que contienen elementos que buscan coaccionar, presionar e inducir ilegalmente el voto ciudadano, mediante la

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

manipulación de los programas sociales y acciones del gobierno y la vinculación entre las acciones del Presidente de la República con el Partido Acción Nacional.

De forma ilustrativa se transcriben los textos contenidos en cada uno de los promocionales a los que se ha hecho alusión:

### Promocional 1 (Místico)

“Mucha gente dice: ¡Que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado nunca se había puesto tan ruda como ahora!, la neta es que durante años, nadie había luchado contras ellos, ahora el PRESIDENTE y el PAN sí le están entrando con todo Y TENEMOS QUE APOYARLOS, así defenderemos a nuestros niños y jóvenes para que la droga no les llegue, esta lucha hay que hacerla por ellos. Yo, por eso, ¡voy a votar por el PAN!”. Voz en Off exclama: “NODEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”

### Promocional 2 (Iridia Salazar)

“Una de las emociones más grandes que he sentido fue ganar mi medalla olímpica, pero no se compara en nada a lo que siento ahora que voy a ser mamá, yo quiero que mi bebé nazca en un país seguro, tranquilo y donde pueda crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN, para ayudar al presidente en la lucha contra la delincuencia; no podemos permitir que la droga llegue a nuestros hijos”. Voz en Off expresa: “NODEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”

### Promocional 3 (Personas tirando de una cuerda)

“Durante años, el crimen organizado creció y se fortaleció, mientras los gobernantes preferían voltear a otro lado. Ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorarel problema. NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”

Del análisis a los textos antes transcrito, se advierte que no existe elemento alguno que permita colegir que a través del mensaje que éstos proyectan se genera algún tipo de una coacción, presión o inducción ilegal en los electores.

Debe decirse que esta autoridad arriba a la conclusión antes anotada, en atención a las siguientes consideraciones:

En primer término, es oportuno precisar que los motivos de inconformidad hechos valer por la parte actora en el presente

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

asunto, guardan relación con diversas frases contenidas en los promocionales de marras, las cuales a saber son las siguientes:

“... durante años, nadie había luchado contras ellos – narcotráfico y crimen organizado-, ahora el PRESIDENTE y el PAN sí le están entrando con todo Y TENEMOS QUE APOYARLOS...”

“... esta lucha –en contra del narcotráfico y crimen organizado- hay que hacerla por ellos –por nuestros hijos y jóvenes-. Yo, por eso, ¡voy a votar por el PAN!”.

“... yo quiero que mi bebé nazca en un país seguro, tranquilo y donde pueda crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN para ayudar al presidente en la lucha contra la delincuencia ...”

“Ahora el Presidente ha enfrentado el problema –del crimen organizado- con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorar el problema...”

“NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”

En este sentido, del análisis conjunto a las locuciones antes referidas, no se advierte de forma expresa que con dichos mensajes se esté condicionando o supeditando los efectos de la política pública –combate contra la delincuencia y el narcotráfico- implementada por el gobierno federal a cambio de la realización de una conducta concreta por parte de los ciudadanos. Esto es, no es posible si quiera inferir que el contenido de la propaganda partidista ejerza una fuerza o violencia que presione, constriña u obligue a la ciudadanía a ejercer su voto a favor del Partido Acción Nacional.

Se afirma lo anterior, en virtud de que las frases referidas, en sí mismas, no contienen elementos que puedan considerarse que generan un temor en el electorado que vicie su libertad de sufragio, o bien, que sean condicionantes para recibir algún beneficio, lo cual tampoco implica que se vea afectada su voluntad al emitir su sufragio.

En efecto, no es posible hablar de coacción, presión o inducción ilegal al voto en los promocionales del partido denunciado, pues no se advierte en ellos se realicen manifestaciones en el sentido de que, por ejemplo, sin el Partido Acción Nacional en el poder no existirán soluciones a los problemas de inseguridad que aquejan nuestro país, por el contrario, de los mensajes en comento se obtiene la intención

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

del Partido Acción Nacional de transmitir a los receptores la idea de que ellos son la mejor opción para gobernar y que la prueba de ello son las acciones gubernamentales en contra del crimen y el narcotráfico hasta ahora implementados, por lo que merecen que la ciudadanía vote por sus candidatos.

Bajo este contexto, esta autoridad estima que el simple hecho de que dos personajes como Iridia Salazar y el luchador Místico afirmen categóricamente que dado que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado iniciada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa está dando resultados, ellos como ciudadanos votaran por el Partido Acción Nacional, no implica de forma alguna una imposición, para el electorado de emitir su voto en el mismo sentido, pues se insiste las frases utilizadas son instrumentos o mecanismos que utiliza el partido político para allegarse de personas que voten por sus propuestas, lo cual se encuentra dentro de los márgenes de la legalidad en que se inscribe una contienda electoral, pues no se percibe violación a disposición expresa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto se desprende del análisis a las siguientes frases: *“... esta lucha –en contra del narcotráfico y crimen organizado- hay que hacerla por ellos – por nuestros hijos y jóvenes-. Yo, por eso, ¡voy a votar por el PAN!”* y *“... yo quiero que mi bebé nazca en un país seguro, tranquilo y donde pueda crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN para ayudar al presidente en la lucha contra la delincuencia...”*. Las cuales no implican inducción ilegal a los electores para sufragar a favor del partido político denunciado como ha quedado determinado en párrafos anteriores.

En el mismo sentido, podemos concluir del estudio a las expresiones utilizadas en los promocionales materia del actual procedimiento que señalan: *“... durante años, nadie había luchado contras ellos [narcotráfico y crimen organizado], ahora el PRESIDENTE y el PAN sí le están entrando con todo Y TENEMOS QUE APOYARLOS...”* y *“Ahora el Presidente ha enfrentado el problema [del crimen organizado] con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorar el problema...”*, que para que pueda hablarse de una coacción al votante, es necesario que el mensaje de manera implícita o explícita orille al elector a votar a favor de una fuerza política determinada o a no hacerlo a favor de otra, de tal modo que quiebre la voluntad del ciudadano, sin embargo este órgano resolutor advierte que dichas expresiones únicamente manifiestan el apoyo que el Partido Acción Nacional otorga a las acciones gubernamentales implementadas en esta materia, lo cual se insiste no constituyen infracción alguna a la normatividad electoral federal.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Asimismo, esta autoridad estima que la frase "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN. VOTA PAN" en el contexto del promocional no puede revelar una verdadera constricción, imposición o coacción de un sentido en el voto de los electores, pues únicamente exalta la idea de que el voto emitido a favor del Partido Acción Nacional es un voto para apoyar las políticas que impulsa dicho partido relacionadas con el combate a la delincuencia.

Bajo este esquema, para que pudiera hablarse de la existencia de una coacción o inducción ilegal, la frase de mérito debería contener un componente adicional: la amenaza hacia el votante respecto a que si no otorga su voto al partido político denunciado se eliminan las políticas en contra del combate a la delincuencia; razón por la cual no es posible estimar que a través de la frase "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN. VOTA PAN" se estuviera conculcando las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, ya que, como se dijo con anterioridad, no se aprecia que esta frase sea condicionante o amenazante sobre alguna circunstancia específica en perjuicio de los electores.

Es decir, aún cuando se pudiera advertir que la fórmula usada en la propaganda cuestionada, dejara entrever que para no dejar a México en la inseguridad es necesario que se vote por el Partido Acción Nacional, no puede advertirse en forma fehaciente del contexto de la propaganda cuál sería la consecuencia desfavorable que se produciría en perjuicio directo de los votantes si no ganara el partido político denunciado; así como tampoco se advierte cuál sería la razón por la que se estima que se dejaría a México en un estado de inseguridad ni menos aún, que como consecuencia de no emitir el voto a favor del denunciado, un grupo de personas o sector de mexicanos se vería perjudicado con dicha situación, por tanto dicha expresión no es posible considerarla intimidatoria o amenazante para la expresión libre de la voluntad del electorado al emitir su voto.

Aún cuando, se pudiera inferir que los promocionales de mérito pudieran implicar una verdadera inducción o sugerencia de que si no ganara el gobierno que encabeza el Partido Acción Nacional se producirían efectos desfavorables, ello de ningún modo puede interpretarse en un acto de presión, coacción e inducción ilegal, ya que no se advierte en el caso el amedrentamiento del elector, que lo pudiera llevar a alterar o redireccionar el sentido de su sufragio; esto porque no se señala cómo el contenido de los spots pudieran diezmar o aminorar por temor su convicción o reducir su ánimo de decisión para conducirlo a un determinado proceder en el ejercicio del voto.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

En este contexto, debe señalarse que los anteriores razonamientos guardan consistencia con el criterio sostenido por el Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Constancio Carrasco Daza, en el voto particular emitido con motivo de la resolución recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-103/2009.

En este sentido, este órgano resolutor colige que la intención del Partido Acción Nacional al difundir los promocionales de marras tiene como objeto resaltar una acción de gobierno implementada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, afirmando que a través de ella se está combatiendo al narcotráfico y a la delincuencia organizada. Es decir, dicha publicidad es difundida con el ánimo de manifestar la afinidad del instituto político denunciado con las acciones gubernamentales desarrolladas por el gobierno federal las cuales, a su juicio, deben ser respaldadas. Actuación del partido político denunciado que se inscribe dentro de los causes legales y los principios del Estados Democrático, observándose que no existe una conducta que inhiba la libre participación política del resto de los partidos o que afecte los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, se advierte que en el caso que nos ocupa el Partido Acción Nacional intenta demostrar que las acciones efectuadas por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, emanado de sus filas políticas, han sido exitosas en el combate a la inseguridad, permitiendo la inferencia de que por esa razón, sus candidatos merecen acceder nuevamente al poder. Sin que esta inferencia pueda calificarse de ilegal, pues se inserta en la contienda electoral para lograr la preferencia del electorado.

Por último, no pasa inadvertido para esta autoridad que la parte denunciante en el presente procedimiento aduce, con la finalidad de acreditar la existencia de una posible coacción, presión o inducción ilegal al voto, aseveraciones tendientes a vincular el contenido de los spots con interpretaciones subjetivas y/o supuestos mensajes implícitos, lo que da como consecuencia que se pierda la unidad y significado íntegro del contenido de la propaganda.

Es decir, bajo el esquema o sistema argumentativo de la parte actora, esta autoridad estaría en posibilidad de derivar la existencia de diversos mensajes transmitidos a través de los promocionales, atendiendo a los efectos causados en los receptores del mismo y diversas interpretaciones o múltiples inferencias tanto negativas como positivas de su contenido, todas con una aproximación o lejanía a los hechos conocidos

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

por la generalidad; sin embargo, esa actividad debe dejarse a ellos (a los sujetos que reciban el mensaje), sin imponérseles una intelección en particular, para garantizar, a su vez, su derecho a la información y a la emisión de un voto razonado.

Por otra parte, debe decirse que la propaganda electoral tiene como finalidad persuadir y mover a alguien hacia una postura política determinada y, por tanto, persigue como uno de sus objetivos la inducción sin que por ese solo hecho pueda considerarse ilegal, 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 atente contra la voluntad libre del elector.

En efecto, para considerar ilegal alguna propaganda electoral, 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 ellas expresadas. Así, en concepto de esta autoridad, deben existir elementos que permitan advertir la relación entre las opiniones del partido y la posibilidad real de que se actualice el riesgo o perjuicio o que se dejen de obtener los beneficios que se afirmaran en su caso 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 partido político que está buscando captar adeptos y obtener votos a su favor o de reducir el número de adeptos en los otros partidos con la finalidad de obtener mayor número de votos, tal como lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo en la Tesis Relevante identificada con el rubro: "PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares)."

En conclusión, 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 las acciones gubernamentales o la continuidad de los mismos al voto a favor del partido en el gobierno o a una acción coordinada con ese fin.

No se omite decir que las conclusiones antes mencionadas guardan consistencia con el criterio sostenido por los Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Judicial de la Federación a través del Voto Particular José Alejandro Luna Ramos y Salvador Olimpio Nava Gomar, emitido conjuntamente en la resolución recaída al recurso de apelación identificado como SUP-RAP-103/2009.

Luego entonces, en el caso que nos ocupa queda claro que la ejecución de una acción gubernamental -como es el combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada- es competencia exclusivamente de los órganos del gobierno federal.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada forman parte de los programas gubernamentales contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en cumplimiento al artículo 26 constitucional, mismo que tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante toda la presente administración deberá regir la acción del gobierno.

Razón por la cual no es posible afirmar que los partidos políticos, los candidatos, o alguna otra persona o ente pueda disponer de la ejecución o no de una acción gubernamental, como lo son las relacionadas con el tema de la inseguridad.

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.”

De lo anterior, se obtiene que la ejecución de una acción gubernamental 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 ilícitamente o coaccionar a la población.

Bajo las premisas antes expuestas, resulta válido afirmar que la difusión de los promocionales materia de inconformidad por parte del Partido Acción Nacional deben ser contemplados dentro de las **actividades político-electorales** que desarrollan durante los procesos electorales los partidos políticos y que tienen como uno de sus objetivos básicos **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.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Asimismo, la propaganda en cuestión no constituye propaganda política, sino que se inscribe dentro de la categoría de **propaganda electoral**, la cual es definida como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; sin embargo, también están comprendidas dentro de esta clase **los mensajes destinados a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos**, 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:

1. Por lo que hace a las infracciones imputables a los partidos políticos, deberá entenderse lo siguiente:

...

b) Respecto al incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del Código, así como de los supuestos señalados en el artículo 236 del mismo ordenamiento, específicamente, en lo relativo a la colocación, fijación o pinta de propaganda electoral, se estará a lo siguiente:

...

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

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

**Finalmente, que contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los**

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

**ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.”**

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 electoral del Partido Acción Nacional tiene como propósito influir en el ánimo de la ciudadanía, resaltando los logros de las acciones 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 ejecución de la acción gubernamental a cambio de su voto.

En conclusión, el hecho de que la propaganda electoral del Partido Acción Nacional contenga información relacionada con alguna acción gubernamental implementada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, particularmente en contra del narcotráfico y la delincuencia, así como que a través de la misma solicite el voto en su favor, forman parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales.

Del mismo modo, la referencia explícita a la figura del Presidente de la República dentro de la propaganda electoral no constituye una coacción o inducción al voto pues la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con su fuerza política, resultan ser elementos susceptibles de ser incluidos en su promoción como opción política.

Afirmar lo contrario, sería tanto como llegar a la conclusión de que cualquier ejercicio de sugestión, promoción o convencimiento por parte de los partidos políticos sería motivo de ser sancionado. Lo cual contravendría el ejercicio democrático de los partidos políticos de confrontar sus propuestas e intentar convencer al electorado de que sus postulados son los que deben prevalecer frente a los de sus oponentes políticos.

Asimismo, resulta pertinente recordar que las alocuciones que este partido político efectúa en razón a una política de gobierno implementada por un servidor público procedente de sus filas,

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

puede ser contrastada por formulaciones semejantes efectuada por los demás partidos en las que manifiesten su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

Bajo este esquema, puede afirmarse que la propaganda de marras no trastoca la normatividad electoral y en cambio propicia que los ciudadanos puedan formar su propio criterio con la información que le allega dicho instituto político e incluso en ese ejercicio de valoración puede acontecer que la propaganda no resulte favorable al partido, en la concepción del receptor del mensaje.

Lo anterior, posibilita la creación de un debate público en donde exista quienes apoyen la decisión y la valoren positivamente; desde luego, habrá también quienes critiquen esa decisión y hagan una valoración negativa. Por tanto, 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.

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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. [SE TRANSCRIBE]**

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

Asimismo, resulta atinente precisar que el uso de los logros en las políticas o acciones gubernamentales por parte de los institutos políticos como instrumento para promoverse como opción política y conseguir adeptos constituye una actividad política que no afecta la equidad en la contienda entre los partidos políticos ni la imparcialidad.

Bajo dicho argumento, en el caso que nos ocupa no es posible afirmar que a través de los promocionales de marras se violente el principio de equidad pues no se está cuartando la libertad del votante para elegir entre una u otra opción, pues lo que se pretende mediante dichos spots es transmitir el mensaje de que el Partido Acción Nacional es la mejor alternativa para combatir la inseguridad -desde su punto de vista-; sin embargo, queda en el arbitrio del electoral determinar si comparte o difiere con la idea que transmite el partido denunciado.

Por último, resulta atinente precisar que las prohibiciones vinculadas con la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social, políticas u acciones de gobierno 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, resulta válido arribar a la conclusión de que las hipótesis normativas que restringen la difusión y la información relativa a los programas sociales o acciones de gobierno 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 dentro de su propaganda político-electoral, dada su naturaleza y fines dentro del sistema democrático mexicano, a la libertad de expresión y el fomento y fortalecimiento del voto libre y razonado de la ciudadanía.

Bajo esta premisa y en consideración de los argumentos vertidos en párrafos anteriores, es evidente que la propaganda electoral de marras emitida por el Partido Acción Nacional de ningún modo conculca la normatividad electoral federal, en virtud de que aun y cuando las expresiones contenidas en la multicitada propaganda tienden a demostrar que las acciones gubernamentales del Presidente Felipe Calderón, servidor público emanado de sus filas partidistas, han sido exitosas en el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico y que por

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

tal situación el Partido Acción Nacional debe mantenerse en el poder lo cierto es que no existe algún elemento en dicha propaganda que permita afirmar una posible coacción, presión o inducción ilegal del voto, toda vez que su objeto es el de informar a la ciudadanía que ellos son la mejor alternativa para combatir la inseguridad, por tanto merecen el voto en la próxima jornada electoral.

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 expresamente obran en los promocionales, este órgano resolutor concluye que dicha propaganda no tiene una especie de mensaje intrínseco cuya finalidad sea coaccionar o inducir ilegalmente el voto de la ciudadanía, por lo que no puede determinar la existencia de las infracciones aducidas por el quejoso, pues como se expuso en líneas anteriores, la propaganda electoral materia de inconformidad se encuentra dentro de las actividades político-electorales que desarrollan los partidos políticos y de la normatividad electoral.

Por último, no pasa inadvertido para esta autoridad que recientemente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-103/2009 determinó modificar la resolución CG168/2009 de veintinueve de abril de dos mil nueve emitida por el Consejo General de este Instituto, en virtud de la cual se declaró infundado el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/MDCV/CG/022/2009, mismo que fue instaurado con motivo de la presunta difusión de un díptico que a decir del incoante contenía elementos que buscan coaccionar el voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos religiosos y la manipulación de los programas sociales y acciones del gobierno, particularmente a través de la frase "Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos".

Al respecto, es preciso señalar que, contrario a lo señalado por los denunciantes, en el sentido de pretender identificar similitudes entre los temas abordados por la instancia jurisdiccional al resolver el recurso de apelación mencionado en el párrafo precedente y los que se abordan en el presente fallo, la propaganda materia del procedimiento SCG/PE/MDCV/CG/022/2009 dista totalmente de la analizada en la presente resolución, en virtud de las siguientes consideraciones:

Esto es así, pues la expresión contenida en la propaganda que se declaró contraria a la ley, por contener la frase "Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos", implicaba una inducción

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

ilícita a los electores para votar por el Partido Acción Nacional, pues contenía connotación negativa para el receptor del mensaje, en el sentido de establecer la probable suspensión de apoyos y programas sociales que se han venido implementando por parte del gobierno federal, en el caso de que el Partido Acción Nacional no ganara en las elecciones.

En cambio, los mensajes contenidos en los promocionales bajo análisis, se encuentran expresados en sentido positivo, sin que se establezcan expresiones o implicaciones condicionales, por ejemplo, respecto de que si pierde el Partido Acción Nacional se suspenderá la lucha contra el crimen y la delincuencia organizada, por el contrario, del seguimiento a las ideas contenidas en los mensajes cuestionados, se obtiene, como ya se mencionó líneas atrás, que el Partido Acción Nacional destaca y apoya las acciones implementadas por el ejecutivo del gobierno federal que surgió de su militancia, ante lo cual, se insiste, no existe la similitud aducida por el partido denunciante.

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 41, Base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 en relación con el 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no acreditarse la presunta presión, coacción o inducción ilegal al electorado.

En consecuencia de lo expresado hasta este punto, lo procedente es declarar **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador especial en cuanto al motivo de inconformidad señalado con el inciso **A)** en el apartado correspondiente a la fijación de la litis.

**SÉPTIMO.** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si mediante la difusión del promocional en el que aparece la figura del luchador nombrado como Místico, el cual a decir del Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional en la queja presentada ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Tabasco incluye símbolos religiosos, contraviene lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, resulta conveniente realizar algunas **consideraciones de orden general** respecto al marco normativo que resulta



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

aplicable al tema toral del procedimiento administrativo sancionador que nos ocupa.

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:

### **ARTÍCULO 38. [SE TRANSCRIBE]**

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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 acudir 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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

*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. Alg. 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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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 228, al disponer:

### **Artículo 228.** [SE TRANSCRIBE]

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.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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 transcritos, 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.

Una vez establecidas las consideraciones anteriores para la resolución del presente asunto, lo procedente es entrar al análisis del acto que Martín Darío Cázares Vázquez, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Tabasco considera trasgrede el marco legal electoral en su perjuicio.

En esta tesitura, el denunciante referido en el párrafo anterior manifiesta que el Partido Acción Nacional ha difundido propaganda mediante un spot, cuyo contenido es el siguiente: *“Mucha gente dice que la lucha contra el narcotráfico y el*

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

*crimen organizado nunca se había puesto tan ruda como ahora. La neta es que durante años nadie había luchado contra ellos. Ahora el Presidente y el PAN si le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos. Así defendemos a nuestros niños y jóvenes para que la droga no les llegue. Esta lucha hay que hacerla por ellos, yo por eso voy a votar por el PAN”, y se escucha la misma voz en off: ‘No dejes a México en manos del crimen. Vota PAN”.*

En el que presuntamente se utilizan símbolos religiosos, con el fin de inducir al electorado a votar por el Partido Acción Nacional, afirmación que pretende acreditar con la impresión en copia fotostática simple de la imagen en que se aprecia la pierna derecha del luchador identificado como “El Místico”, en cuya malla se contiene un símbolo en forma de cruz que en concepto de dicho representante constituye propaganda de carácter religioso que pretende influir en la decisión del electorado al momento de sufragar.

De las anteriores aseveraciones, esta autoridad no puede inferir que dicha escena pueda impactar en el electorado, relacionándolo con símbolos religiosos, con el fin de obtener adeptos por parte del partido denunciado, toda vez que para ello debe tomarse en consideración no solo el momento en concreto que denuncia el impetrante, sino el contexto en el que se desarrolla el video descrito, a efecto de que esta autoridad se encuentre en aptitud de estimar que la aparición de la imagen aducida tiene como finalidad inducir a los electores a emitir su voto a favor del Partido Acción Nacional.

En primer lugar, porque la aparición de dicha imagen es fugaz y no surge como un elemento destacado, en virtud de que no fue colocada en un lugar preferente durante el desarrollo del spot, en donde pudiera ser observada por el televidente sin mayor esfuerzo, ya fuera por lo llamativo de la imagen, por el lugar en donde se encontrara, por el tamaño, dimensión o magnitud del elemento en cuestión, o bien porque la escena se desarrollara en forma lenta (toda vez que se observa que aparece únicamente en el segundo veintiuno de la transmisión del promocional de referencia, para desaparecer al segundo veintidós del mismo) y el televidente pudiera fijar su atención en ella.

En segundo término, porque en el video no se aprecia alguna otra escena en la que aparezca algún elemento distinto al descrito que pudiera considerarse religioso, en virtud de que ni en el atuendo del luchador, ni en el escenario donde se desarrolla el acto, se contiene algún otro elemento relacionado con este tema, ya fuera porque se incluyeran en el spot multitud de símbolos religiosos o porque la sola imagen que aparece en

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

el mismo fuera especialmente llamativa, toda vez que como se ha mencionado la sola aparición en un segundo del símbolo mencionado, en la malla del luchador, no puede tomarse como base para estimar infringida la normatividad electoral en relación a la prohibición de utilizar símbolos religiosos en la propaganda electoral del partido denunciado.

En tercer lugar, porque el símbolo que a juicio del Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Tabasco pretende hacer valer como de carácter religioso, no se encuentra relacionado con algún otro elemento del spot denunciado por el que esta autoridad pudiera arribar a la conclusión de que se trató de emitir propaganda en la que se utilizaran símbolos religiosos.

Por último, del contenido del mensaje que emite el luchador identificado con el nombre de "El Místico" en dicho spot, tampoco se advierte que se haga referencia a símbolo religioso alguno, lo que de acuerdo a la lógica y a la experiencia, cuando se pretende destacar una situación o elemento en particular, se trata de llamar la atención del televidente, no solo de manera visual, sino auditiva, en virtud de que existe la posibilidad de que los televidentes no fijen su atención visual en determinada imagen que surge en una escena, las cuales generalmente son transmitidas de forma rápida, y sí por el contrario escuchan lo que se dice en el mensaje que se da a conocer, máxime que en el caso que nos ocupa se trata de una escena con duración de un segundo aproximadamente.

Bajo estas premisas, resulta válido colegir que las manifestaciones realizadas por Martín Darío Cázares Vázquez constituyen apreciaciones de carácter subjetivo, en virtud de que desde su perspectiva, el símbolo en forma de cruz que aparece en el costado de la pierna derecha del luchador denominado "El Místico" y que aparece en el segundo veintiuno del spot denunciado podría influir en el electorado a favor del partido denunciado, circunstancia que en el presente caso no acontece al tomar en consideración que para la mayoría de los televidentes, tal momento del spot pudo pasar desapercibido por la rapidez con la que se desarrolla, toda vez que se necesita detener la imagen en el segundo referido para que la misma sea apreciada.

Así, el hecho de que este personaje, en su caracterización artística se incluya una cruz no es un elemento ni del mensaje electoral ni tampoco es usado como elemento de identidad por el sujeto que la usa con una religión por lo que del hecho de que este personaje la utilice como parte de su iconografía no contraviene lo dispuesto por el artículo 38 inciso "q" del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Por lo anterior, esta autoridad arriba a la conclusión de que no existen elementos siquiera de carácter indiciario que permitan determinar que tanto la imagen que aparece en la impresión aportada por el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Tabasco, como la que se observa en el spot de referencia, enfatizan o vinculen elementos religiosos que induzcan al electorado a inclinar sus preferencias a favor del Partido Acción Nacional, toda vez que no constituye la idea principal o central del promocional en comento, motivo por el cual esta autoridad estima declarar infundada la pretensión del Partido Revolucionario Institucional en Tabasco, por lo que hace a la infracción a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**OCTAVO.** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si a través de la presunta difusión de los tres promocionales en los que aparecen el luchador conocido con el nombre de Místico, la medallista olímpica Iridia Salazar y uno más donde se observa a dos grupos de personas tirando de una cuerda, los cuales en concepto de los accionantes contienen expresiones que denigran al resto de los partidos políticos, viola lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado C, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342, párrafo 1, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, 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.

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

### **ARTÍCULO 38.** [SE TRANSCRIBE]

Al respecto es preciso señalar que el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional.

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

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

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

(...)

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

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

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

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

(...)

[énfasis añadido]

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

### **Artículo 13. [SE TRANSCRIBE]**

Por su parte el artículo 133 constitucional, dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

del Senado -como en el caso son los que se citan-, son la ley **suprema** en nuestro país.

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

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

Los límites y bases que se comentan se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional. De dicha norma constitucional se obtiene:

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

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

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

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

Esta autoridad tiene en cuenta que en un Estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y que el sufragio sólo se puede emitir cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión.

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

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

la clave P./J. 24/2007, que es del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”**

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

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

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

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

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

Luego, tanto la dimensión social como individual del derecho a la libre expresión, se deben garantizar en forma simultánea,

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

para garantizar la debida efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

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

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

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

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**  
[SE TRANSCRIBE]

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

establece al respecto y, en especial en la materia política en general y en la político-electoral en específico.

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

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

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

En tal virtud, tal como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho de libertad de expresión sólo debe atender a las restricciones, deberes y limitaciones, constitucional y

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

legalmente establecidas, es consustancial al sistema democrático de Derecho que en la participación política en general y en la política-electoral, en especial, se permite puesto que en dicho ámbito se debe ponderar la libre circulación de ideas e información, acerca de los candidatos y sus partidos políticos, a través de cualquier vía o instrumento lícito, que, en principio, libremente elijan los propios entes políticos, candidatos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información al respecto.

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

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

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

En efecto, del status constitucional de entidades de interés público, dado a los partidos políticos así como los fines que tiene encomendados, las funciones que les han sido asignadas, y las garantías constitucional y legalmente establecidas, a su favor, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad, en el ejercicio del derecho de libertad de expresión extremos que se podrían considerar incompatibles con el papel que están llamados a desempeñar los partidos políticos en la reproducción del sistema democrático, pues, con ello no sólo se inhibiría la posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos estuvieran siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales, ya que al ser coparticipes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, su función no se limita a fungir como intermediarios entre los ciudadanos y el poder público, tanto en el ejercicio como en la posibilidad de acceso a él, por el

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

contrario, como expresiones del pluralismo político de la sociedad, receptores y transmisores, por ende, de las demandas, inquietudes y necesidades existentes en la población, la trascendencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento democrático se proyecta, con particular intensidad, en los procedimientos electivos.

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

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

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

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

Ahora bien, tal como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-009/2004, no toda expresión proferida por un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación de lo



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que dicha expresión, por ejemplo, se encuentra apartada por la realidad y, por tanto, su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

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

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

Es conveniente precisar que no es intención de esta autoridad imponer o predeterminar a los partidos políticos que participan en una elección, el contenido con el cual deben presentar, ante el electorado, a su partido, sus programas y acciones, ni la manera en que deba propiciar su acrecentamiento o fortalecimiento intelectual y, menos aún, los términos en que deben ser examinados, expuestos o discutidos los planteamientos propuestos por las fuerzas políticas contendientes, puesto que es de su entera responsabilidad el diseño y elaboración de los contenidos de los mensajes que difundan y que estimen más adecuados para la consecución del

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

objetivo aludido, cuyas limitaciones específicas vendrán tan sólo impuestas por las restricciones contenidas, por ejemplo, en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del invocado código electoral federal, así como por la idoneidad que signifiquen para propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones partidistas.

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

Así, tenemos que el denunciante manifiesta que los promocionales materia del presente procedimiento difundidos por el Partido Acción Nacional en los sitios de internet ubicados en las siguientes páginas web: <http://www.pan.org.mx>, <http://www.youtube.com>, [http://youtube.com/results?search\\_query=mistico+promocional+del+pan&aq=f](http://youtube.com/results?search_query=mistico+promocional+del+pan&aq=f), <http://youtube.com/watch?v=pkm36o6sQ-w>, y <http://youtube.com/watch?v=IZvnYCocS9U>, así como en los canales de cobertura nacional XEW-TV canal 2, XHGC-TV canal 5, XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13, a que se ha hecho referencia en los considerandos que anteceden, en los que se encuentra la frase: “**No dejes a México en manos del crimen. Vota PAN**”, misma que según su dicho denigra al resto de los institutos políticos contendientes en la presente justa comicial.

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

### **Denigrar.**

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

1. tr. Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien.
2. tr. **injuriar** (agraviar, ultrajar).

### **Calumnia.**

(Del lat. calumnia).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

Visto lo anterior, y toda vez que el concepto apuntado denota una ofensa a la fama de alguien, lo que lleva implícito una acusación hecha maliciosamente a otro para causar un agravio o daño; se considera necesario verificar en primer término, si el contenido en la propaganda denunciada, pudiera encontrarse bajo la protección del derecho de libertad de expresión consagrado en el artículo 6 constitucional.

Bajo esta tesitura, es preciso señalar de igual forma el significado de la palabra “crimen” que en consideración del quejoso, es con la que el Partido Acción Nacional pretende vincular a los demás partidos políticos, misma que pudiera tener un sentido denigrante, así el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define de la siguiente manera:

### “Crimen.

(Del lat. crimen).

1. m. Delito grave.
2. m. Acción indebida o reprobable.
3. m. Acción voluntaria de matar o herir gravemente a alguien.  
~ **de lesa majestad.**

1. m. **delito de lesa majestad.**

### criminal.

(Del lat. criminalis).

1. adj. Perteneciente o relativo al crimen o que de él toma origen.
2. adj. Dicho de una ley, de un instituto o de una acción: Destinado a perseguir y castigar los crímenes o delitos.
3. adj. Que ha cometido o procurado cometer un crimen. U. t. c. s.”

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

en ejercicio de su libertad de expresión, es preciso atender a diversos parámetros.

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

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

Es preciso señalar, además, que en el análisis de estos asuntos, la autoridad instructora no puede actuar de manera axiomática o prescriptiva, es decir, no puede actuar señalando previamente **“lo que no se puede decir”** en el debate electoral o en el debate entre partidos. Por el contrario, dada la naturaleza viva de la discusión, de la crítica y de la propaganda democrática, la autoridad debe analizar estos temas atendiendo su naturaleza **“casuística, contextual y contingente”**<sup>1</sup>

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

---

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

- ❖ Ataque a la moral pública;
- ❖ Afectación a derechos de tercero;
- ❖ Comisión de un delito;
- ❖ Perturbación del orden público;
- ❖ Falta de respeto a la vida privada;
- ❖ Ataque a la reputación de una persona, y
- ❖ Propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas.

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

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

Bajo estas precisas, es de tomarse en consideración, que el examen atinente se debe efectuar bajo un escrutinio estricto, en aquellos casos en los cuales el legislador ha impuesto las características a que se deben ceñir los mensajes que difunden los partidos políticos, dado que con el tipo de conducta deseado se propende a la realización de sus fines, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo primero, Base II de la

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 23, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta posición es congruente con lo previsto en el referido artículo 38, párrafo 1, inciso p) del código comicial federal, dado que la disposición es enfática, sobre el particular, cuando establece la abstención de denigrar a las instituciones o partidos políticos o que calumnie a las personas, lo cual apunta la connotación expositiva y propositiva que debe caracterizar las actitudes, discursos y mensajes, de los partidos políticos.

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

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

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

Así en el caso concreto, tenemos que la propaganda denunciada es aquella en la que se incluye la frase "No dejes a México en manos del crimen. Vota PAN", al respecto, en

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

principio a juicio de esta autoridad, el contenido de la frase aludida no constituye un ataque a la moral pública, como tampoco es una conducta provocadora de un delito y menos aún se dirige a perturbar el orden público; asimismo no implica falta de respeto a la vida privada de alguna persona o grupo de personas; no incita a la violencia, y tampoco es una forma de apología de un delito.

Lo anterior es así en virtud de que la propaganda denunciada no lastima la moral pública como los deberes que los hombres tienen para con la misma sociedad en la que viven, es decir, para respetar su nación, la patria y el estado, toda vez que de su contenido no se advierte ningún peyorativo o alguna afirmación que dañe los elementos antes referidos pues únicamente refiere una invitación que hace el Partido Acción Nacional a la ciudadanía a efecto de que voten por su propuesta y por ende por su partido político, sin que se haga alusión en momento alguno al resto de los institutos políticos contendientes en el presente proceso electoral 2008-2009, como lo pretenden hacer el Partido Socialdemócrata, en virtud de que respecto a la manifestación del partido político denunciado relativa a no dejar a México en manos del crimen, no implica, como lo señala el promovente que los demás partidos políticos sean criminales, toda vez que no se encuentra particularizado el nombre de alguno de ellos, sino por el contrario, consiste en una solicitud generalizada a los mexicanos, relativa al combate del crimen.

Asimismo, de su lectura se aprecia que no existe ninguna palabra que estimule a determinado grupo de personas o a la generalidad a la comisión de algún delito, o que en su caso se realice la imputación directa de tal conducta a una entidad política, de igual forma, esta autoridad tampoco advierte que con la oración "No dejes a México en manos del crimen. Vota PAN", se incite a alterar el orden normal que rige a la sociedad; y mucho menos que con su contenido se realicen imputaciones directas en contra de la vida privada de determinada persona en particular.

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

En ese orden de ideas, se estima que el significado de las palabras utilizadas en la publicidad denunciada, concretamente la palabra "crimen" constituyen acepciones negativas, esto es una moción a la ciudadanía a efecto de que en México

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

desparezca el crimen, y en el contexto en que son utilizadas se encuentran dirigidas al electorado en general, sin realizar manifestaciones particulares sobre entidades políticas o personas en concreto. En otro contexto las mismas palabras pueden no tener por sí mismas una implicación descalificatoria: "Combate a la corrupción" por ejemplo, no es lo mismo que "convivencia con la corrupción". Pero en las condiciones específicas de la propaganda denunciada no aporta otra cosa que la simple propuesta del partido político denunciado, locución que el denunciante pretende ser convertida en un vehículo sin más contenido que el calificativo y el epíteto agravante.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que el contenido del mensaje político, dado por el Partido Acción Nacional tiene como propósito manifiesto el dar a conocer su ideología respecto de determinado tópico, en el caso a estudio, del crimen, por lo que su objetivo no es el difundir preponderantemente una crítica en contra del resto de los institutos políticos, particularmente en contra del Partido Socialdemócrata, toda vez que se estima que en la frase de referencia no se emplearon expresiones impertinentes, innecesarias o desproporcionadas para la emisión del mensaje que se difunde entre el electorado.

De tal forma, se advierte que no existen elementos que permita colegir siquiera indiciariamente que en la expresión "No dejes a México en manos del crimen. Vota PAN" se denigre a las instituciones o partidos, ni que calumnie a las personas, 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 imputar a determinada persona la comisión de alguna conducta indebida o reprensible.

En ese tenor, 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 nuestro país quedaría en manos de delincuentes o criminales, sea cual fuere el ganador en la contienda, tal aseveración es de carácter subjetivo, puesto que se reitera, del análisis a la misma no se advierte ningún elemento que conlleve a descalificar o hacer afirmaciones de carácter negativo en contra de determinado partido político o que se encuentre dirigida a denostar a algún candidato político.

En este punto, es importante agregar un elemento de juicio adicional, aportado por el ex Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Maestro José de Jesús Orozco, a propósito de los límites a la libertad de expresión:



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

“En el debate político electoral, la crítica debe llegar tan lejos como la razón y los argumentos lo permitan, y no debe conocer otra frontera que los calificativos que afirmen, señalen, presuman o insinúen, conductas tipificadas como delitos. En otras palabras, el límite a la libertad de expresión en la propaganda de los partidos políticos se halla allí y donde su propaganda deja de ser dura y crítica para volverse **una imputación penal, delictiva**, pues de ser ciertas las aseveraciones de ese tipo, su curso no tendría porque ocurrir dentro de los mensajes políticos, y más bien cursar en una denuncia de carácter penal”<sup>2</sup>

Pues si bien el instituto político promovente pudiera considerar la locución ya referida como una crítica dura y opinión del Partido Acción Nacional respecto a la actuación de los demás partidos políticos, lo cierto es que señalar de manera genérica la propuesta de no dejar a México en manos del crimen, no rebasa los límites de la libertad de expresión, ni se convierte en instrumentos de la denigración, es decir, en elementos que pertenecen a la materia penal y no electoral, y si bien se agregan a dicha frase las palabras “Vota PAN”, queda de manifiesto que con ello, lo que pretende el partido político denunciado es hacer del conocimiento del público al que va dirigido tal frase, que es una iniciativa o propuesta de su parte y sea identificado con ella.

De ese modo, es válido concluir que las afirmaciones contenidas, así como el contexto en que se utilizaron las palabras comprendidas en la propaganda denunciada, no se denigra a los partidos políticos.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-108/2008, que en lo que interesa señaló:

“(...)

Ahora bien, al efectuar un análisis del promocional, conforme a las reglas específicas de la propaganda política-electoral, se arriba a la conclusión de que su contenido se encuentra dentro de los límites legalmente establecidos, en razón de lo siguiente. En concepto de esta autoridad electoral jurisdiccional, el mensaje analizado no tiene como propósito denostar la imagen

---

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

En ese sentido, y tomando en cuenta lo expresado por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, cuando el contenido de la propaganda que emitan los partidos políticos, en principio, pueda considerarse una opinión crítica o hasta considerarse dura, y por ende, amparada en el derecho de libertad de expresión, deja de estar protegida por tal derecho, cuando en ella se utilicen frases que impliquen denigración o calumnia y mediante ellas, se reduzca al adversario político a una especie cuasi delictiva, lo que en el presente caso como ha quedado precisado en párrafos que anteceden no acontece.

Amén de lo expuesto, es un asunto de explorado derecho, que la propaganda que emitan los partidos políticos debe privilegiar un tipo de comunicación, en especial, la de difundir sus principios ideológicos, las plataformas electorales y sus programas de acción en todo tiempo. De hecho las distintas leyes y los distintos códigos electorales federales, desde 1977, propician ese tipo de propaganda, pues se considera que el despliegue de sus mensajes ocurre en el ejercicio de sus prerrogativas. El artículo 228, párrafo 4 dice:

“4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado”.

A juicio de esta autoridad, el conjunto de dispositivos señalados establecen de modo inequívoco, deberes reiterados a los partidos en materia de propaganda política y electoral. En ese tenor, se considera que el tipo de mensaje utilizado por el Partido Acción Nacional no excede los límites de la libertad de expresión, y menos aún puede ser considerada propaganda denigratoria, por lo que esta autoridad estima declarar infundada la pretensión del Partido Socialdemócrata por lo que hace a la infracción al Apartado C, Base III del artículo 41

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

constitucional, en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p y 342, párrafo 1, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Penales.

NOVENO. Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, párrafos 1 y 2; 109, párrafo 1 y 370, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del ordenamiento legal en cita, este Consejo General emite la siguiente:

### RESOLUCIÓN

**PRIMERO.-** Se declara infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, respecto a la presunta infracción a los artículos 41, Base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 en relación con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando SEXTO de la presente Resolución.

**SEGUNDO.-** Se declara infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, respecto de la presunta infracción a lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando SÉPTIMO de la presente Resolución.

**TERCERO.-** Se declara infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, respecto de la presunta infracción a lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado C, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342, párrafo 1, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando OCTAVO de la presente Resolución.

**CUARTO.-** Notifíquese la presente Resolución a las partes, en términos de Ley.

**QUINTO.-** En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

..."

**VI.- Ulteriores recurso de apelación.** Disconformes con la determinación de la autoridad responsable, con fechas tres, cuatro y cinco de junio del presente año, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, interpusieron recursos de apelación ante dicha autoridad electoral administrativa, haciendo valer los siguientes agravios:

El Partido Revolucionario Institucional expuso en lo que interesa lo siguiente:

[...]

**PRIMER APARTADO DE AGRAVIOS {11}<sup>\*</sup>  
DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**

La fundamentación y la motivación se suponen mutuamente, pues sería imposible desde el punto de vista de la lógica jurídica, citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones.

En virtud de lo anterior, el tratadista José María Lozano lo expresaba con gran claridad que: "**La Constitución quiere que se funde y motive la causa c procedimiento, esto es, que se exprese el motivo de hecho que lo autoriza y el derecho {12} con el que se procede**". (Tratado de los derechos del hombre, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, págs.-129-130).

En torno a la aplicación del artículo 16 constitucional, la interpretación más clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación, la ha formulado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuando ha expresado:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. [SE TRANSCRIBE]**

En virtud de lo anterior, tenemos claro que la garantía de fundamentación impone a las autoridades el deber de precisar

---

<sup>\*</sup> Los números entre corchetes indican la página que corresponde en el original, misma que inicia después de la marca.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

las disposiciones jurídicas que aplican a los hechos de que se trate y en los que apoyen o funden incluso, la competencia, así como el que deban expresar los razonamientos que demuestren la aplicabilidad de dichas disposiciones, lo que se debe traducir en una argumentación o juicio de derecho.

Por {13} otra parte y de manera complementaria, la garantía de motivación exige que las autoridades expongan los razonamientos con base en los cuales llegaron a la conclusión de que tales hechos son infundados, como acontece en la especie, ya que normalmente se debe resolver con base en el análisis de las pruebas, lo cual se debe exteriorizar en una argumentación o juicio de hecho.

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

Es claro en consecuencia, que estamos en presencia de actos que se han dado a través del proceso y en particular el aquí impugnado, que no ha sido ni remotamente motivado, porque no basta mencionar las consecuencias que la responsable considera, sino conocer cómo es que llega a tales alcances, lo que insistimos en el presente caso no ha sucedido.

Veamos los fundamentos legales en lo que concierne a:

1. La campaña electoral
2. Las actividades prohibidas en ellas
3. La {14} prohibición expresa de coaccionar el sentido del voto y
4. Las disposiciones legales y doctrinarias que le resultan aplicables.

Las anteriores, son disposiciones que de haber interpretado la responsable con un criterio sistemático y funcional, hubiese podido en cumplimiento a la fundamentación y la profusa motivación, emitir resoluciones debidamente motivadas en la norma jurídica, lo anterior tomado en cuenta al resolver que es necesario actuar sancionando al infractor.

La responsable no analiza el concepto fundamental de la queja, que es la coacción del voto, con la utilización de la figura presidencial, como factor relevante del condicionamiento de los programas. Entonces el Consejo General se sale por la

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

tangente y analiza otros conceptos los cuales no son materia de la queja promovida por mi representado.

Lo que debió haber hecho la autoridad responsable es analizar lo siguiente:

En primer término, revisar la prohibición de coaccionar el voto, para después analizar lo que se debe entender por coacción, de acuerdo con lo siguiente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece artículo 41, lo siguiente:

### **Artículo 41. [SE TRANSCRIBE] {15}**

Significa que en las elecciones un valor a tutelar, es la libertad en el ejercicio del voto.

Por {16} su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece claramente en su artículo 4, retoma en congruencia con la disposición constitucional antes citada su espíritu, al leerse:

### **Artículo 4. [SE TRANSCRIBE]**

En ese contexto constitucional y legal tenemos claramente establecido que el voto debe ser libre, sin que para su emisión medie medio de presión alguna que lo coaccione para se remitido en un determinado sentido.

Estas consideraciones legales fueron formuladas en el escrito inicial de queja, ahora son invocadas para dar a conocer a esta Autoridad la fuente del agravio, sin que pase por alto la definición de la coacción contenida en la tesis que a continuación se transcribe, emitida por esta H. Autoridad Jurisdiccional:

### **COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSEUTISMO ELECTORAL. [SE TRANSCRIBE] {17}**

La parte que se enfatiza con lo subrayado, nos expresa con prolijidad, cómo debe ser la emisión del voto para que cumpla las disposiciones constitucionales y legales, es decir sin que tenga manipulación, presión, inducción o coacción.

Entonces, cualquier acción de un Partido Político que represente una manipulación, {18} ejerza presión, induzca o coaccione a los electores en el sentido de su voto, es contraria a la Constitución, al Código Electoral así como a la percepción

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

que en la interpretación de esos actos ha emitido la Sala Superior, lo que viene a ilustrar, en el aporte de conceptos para la correcta interpretación y aplicación de las normas jurídicas de aplicación en materia electoral.

Por tanto, a nuestro juicio, el Partido Acción Nacional realiza actos que ejercen presión, manipulan inducen y coaccionan a los electores con el contenido de los mensajes que en el capítulo de Hechos se describieron.

Estamos convencidos que la responsable no consideró de los promocionales que: por un lado se condiciona el ejercicio de los programas de combate al narcotráfico, crimen organizado, delincuencia y drogadicción, y por el otro están sujetos a que se vote por el PAN, y con este sufragio se ayude al Presidente, que en caso de no ser así, dichos programas cesarán.

Bajo este orden de ideas, el PAN manipula, induce, presiona y en resumen coacciona el voto, a favor del PAN condicionando la continuidad de esos programas, que en todos los promocionales piden la ayuda a los electores para el Presidente a través del voto, favoreciendo a su partido, el PAN. Todo esto bajo la premisa de que el PAN y la figura del Presidente, son uno mismo, y uno u otro responderán por esos problemas, sin importar las atribuciones que correspondan a cada uno.

Lo anterior en torno al razonamiento sostenido por esta H. Autoridad jurisdiccional en **{19}** el asunto SUP-RAP-103/2009, en el que se explica claramente que amagar con la suspensión de programas de gobierno, constituye presión en el ejercicio del sufragio, por tanto conducta contraria a la normativa electoral y que amerita sanción, recurso de apelación del cual me permito citar textualmente lo siguiente:

"...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."

"...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."

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

"...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."

**"...En {20} 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.**"

**"...la línea jurisprudencial 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..."**

**"...la {21} 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."**



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

En razón de lo anterior, la estrategia de los promocionales denunciados coinciden de forma expresa e implícita con los que difundió el Partido Acción Nacional en el caso del SUP-RAP-103/2009, es de decir con la frase: **"si pierde el gobierno perdemos los mexicanos"**.

En ese tenor, podemos señalar que en los promocionales materia de la estrategia del PAN se puede advertir, como lo señaló esta autoridad jurisdiccional, que junto a los mensajes explícitos también hay elementos implícitos que inducen ilegalmente al destinatario, a deducir un posible perjuicio en caso de no apoyar o unirse a la posición del partido-gobierno, ante los programas del gobierno en materia de seguridad, multicitados.

Lo anterior es así, porque al referenciar las acciones del gobierno en la lucha contra la delincuencia, se incluyen en los promocionales las frases:

**"... ahora el Presidente y el PAN si le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos..."**

**"...votar por el PAN, para ayudar al Presidente en la lucha contra la delincuencia... {22} "**

**"Ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con el o volvemos a ignorar el problema. No dejes a México en manos del crimen, vota PAN."**

Las frases están dadas como condicionantes, al señalar que deben apoyarse las propuestas del gobierno-partido, como si se tratase de una sola persona, ya que si no lo hacen, no se ayudaría al Presidente a combatir la delincuencia, las drogas y la inseguridad y en consecuencia los hijos de los electores no tendrían acceso al deporte, a la seguridad y a la tranquilidad.

De la revisión de la queja promovida por el Partido que represento, en su real contexto nos encontramos con los puntos a destacar siguientes:

- Se trata de actos denunciados que coinciden entre sí en lo medular y que aluden directamente a la figura presidencial pidiendo ayuda mediante el voto a favor del PAN.
- Son actos de presión que coaccionan el sentido del voto al utilizar el temor de los ciudadanos ante los problemas sociales que representan el narcotráfico, la delincuencia, el crimen organizado y la drogadicción.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Como puede verse, la conducta denunciada encuadra de manera exacta en los conceptos legales y criterios jurisdiccionales antes citados, sin embargo, pesar de ello la responsable aduce que no se reúnen los elementos necesarios para {23} que los hechos denunciados sean considerados al resolver como actos de coacción al voto a favor del PAN.

### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

En virtud de lo anterior, se comete una violación a la debida motivación y fundamentación, al determinar el Consejo General de Instituto Federal Electoral, que la propaganda materia de la impugnación, no encaja en la prohibición de coaccionar el voto y más aún, se entiende, -dice el IFE- dentro de las actividades de carácter propagandístico electoral lícito de los partidos políticos.

En virtud de lo anterior, no puede permitirse bajo ninguna circunstancia, que actos como los denunciados se sigan dando sin que medie sanción por haberlos llevado a cabo; se debe detener y poner un límite a la propaganda de los partidos con medidas ejemplares, pues de no ser así, en el futuro cualquier partido podrá, mediante maniobras ilegales, artimañas y mecanismos de simulación o atajos, disfrazar sus actos de coacción al voto en propaganda lícita, burlando así el sentido de lo que se estableció en las normas jurídicas.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, al resolver infundada la queja, no hace en sus razonamientos la ilación concreta, de que los actos prohibidos no están plenamente demostrados y será sólo mediante un análisis integral a las normas aplicables, las pruebas aportadas, los hechos narrados y los argumento de las partes como podrá resolver fundada y motivadamente.

La {24} conceptualización hecha por el Consejo General resulta irrelevante y divaga en torno a la litis realmente planteada, la autoridad sólo atiende a los programas de combate a la inseguridad, no así al muchas veces referido binomio Partido-Gobierno, en el que se plantea el voto por el PAN para la "**ayuda al Presidente**", que establece el silogismo de coacción del voto.

Causa agravio a mi representado que, a pesar de haber quedado plenamente demostrada la existencia de los hechos denunciados y su contenido en clara coacción al voto, el Consejo General haya declarado infundada la queja interpuesta.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Entonces, se perpetra en agravio del Partido Revolucionario Institucional, una lesión jurídica al declararla infundada, lo que permite en franca impunidad al Partido Acción Nacional, seguir contraviniendo preceptos legales y reglamentarios de obligatorio acatamiento por todos los partidos políticos.

Lo que sí es cierto y debió hacer la autoridad responsable, es que para contar con el contexto objetivo y real de los actos denunciados se tienen que relacionar todos los elementos con los que se cuenta, porque verlos de manera aislada y queriendo encontrar en ellos el encuadramiento exacto de las conductas a los supuestos legales deja en la mesa una percepción corta de la verdad; al ser aplicables principios y reglas del derecho Penal *mutatis mutandi* a los procedimientos como el que nos ocupa, por lo que esta autoridad debe atender a la intención, al aspecto volitivo que contienen los actos que se denuncian, que sólo entonces se podrá evitar que con rodeos a las reglas establecidas se sigan cometiendo actos que en este proceso electoral tienden a {25} aventajar una participación equitativa.

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

Se causa agravio a mi representado al declarar infundada la queja del Partido Revolucionario Institucional por el hecho de que la resolución impugnada no haya considerado que el Partido Acción Nacional, con los hechos que le fueron imputados, violó disposiciones constitucionales y legales, particularmente la de utilizar la figura presidencial pidiendo ayuda para que los problemas nacionales a que se refieren los mensajes promocionales se solucionen a través de favorecerlos con el voto para el PAN.

En ese sentido, debe indicarse en primer término, que la responsable en la resolución que emite, realiza un ejercicio no exhaustivo de valoración y consideración de los hechos imputados, en esta materia. Por tanto, es posible afirmar que la resolución no fue exhaustiva.

Efectivamente, en la parte considerativa, la responsable solo refiere a criterios que ha emitido esa autoridad jurisdiccional en materia de programas sociales y la posibilidad legal de los partidos para difundirlos, pero nunca hace referencia a la "**ayuda para el Presidente**" considerando el silogismo al que me he referido anteriormente, de la solicitud del voto a favor del PAN para lograr dicho apoyo, lo que en nuestro concepto no es correcto.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

El planteamiento de la denuncia fue que el contenido de los mensajes en todos los casos contienen frases que no significan otra cosa que **votando por el PAN se {26} apoya al Presidente, lo que entraña la coacción al voto**, manipulando y condicionando a la opinión pública al ejercer la presión de que si se quiere seguir gozando del combate a los males de la inseguridad, deben votar por el Partido del Presidente, y de no hacerlo, esos problemas persistirán y los programas, que son obligación del Ejecutivo, cesarán.

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

Este enfoque del Consejo General, desde luego que causa perjuicio a mi representado, ya que de haber tomado en cuenta todos los elementos puestos a su consideración habría tenido por acreditado que el Partido Acción Nacional, con los hechos denunciados, realizó actos de presión sobre los electores, ya que si bien se controvierten los promocionales, el fondo del asunto es la referencia explícita al Presidente y como se trata de una estrategia, serán actos concertados y planeados, en los que se continuará con la propaganda del PAN que está fundada en el Presidente en la amenaza maniquea de de están con nosotros PAN-Gobierno o con el crimen.

Lo anterior resulta de la mayor relevancia, ya que el análisis que permita determinar si ciertos actos son coacción al voto, debe considerar, entre otras cosas, **{27}** el contexto en que esos actos se producen, la vinculación entre ellos y, sobre todo, la finalidad implícita en los mismos, ejercicio realizado, por ejemplo, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en resolución dictada en el asunto SUP-RAP-103/2009, en la que el Tribunal Electoral, para arribar a la conclusión, consideró el contexto en que se produjeron, la relación de los hechos y la finalidad implícita.

Como se ve, la responsable analiza, sólo parcialmente, los elementos puestos a su consideración en la queja, sin vincularlos entre sí. Consecuentemente, la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no fue exhaustiva en razón de no haber valorado en su justa medida los elementos presentados y la adminiculación entre ellos para

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

obtener un juicio adecuado con relación a la existencia de actos de presión y coacción al voto.

En consideración de mi representado, la interpretación que realiza la autoridad responsable se aparta del sentido gramatical, sistemático y funcional, establecido en el Código electoral.

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

Abundando en su falta de interpretación sistemática, enfatizamos lo que la responsable debió vincular con las normas que prevén los principios rectores de las {28} elecciones en México, particularmente la libertad.

No obstante, mi representada insiste en que desde una interpretación gramatical, sistemática y funcional (como la que se ha apuntado), con una revisión del contexto en que se producen los hechos, la relación entre ellos y la adminiculación de las pruebas (como la que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), es claro concluir que los hechos puestos en el conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el Procedimiento Especial Sancionador cuya resolución motiva el presente medio de impugnación, son actos que generan presión, manipulan y coaccionan el voto por parte del Partido Acción Nacional.

### TERCER APARTADO DE AGRAVIOS DEL FRAUDE A LA LEY

No se hubiese intentado la denuncia de los hechos que se controvierten, si la propaganda se diera en su contexto legal, pero el hecho de mencionar: **"el Presidente y el PAN si le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos: para ayudar al Presidente en la lucha contra la delincuencia; y ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con el o volvemos a ignorar el problema..."** es una franca y directa alusión a la figura presidencial vinculándolo directamente con el PAN, con lo que estamos de frente a un Fraude a la Ley, porque se disfraza la inequidad y la parcialidad por parte del Ejecutivo Federal, bien con su consentimiento o bien ante su complacencia.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Lo anterior es así porque se establece en los mensajes de manera implícita que **el {29} Presidente y el PAN son uno mismo**, lo que de suyo es un concepto de inequidad, engañoso que pretende construir una realidad no sólo ilegal sino inequitativa. Ilegal porque el PAN es un partido político y el Presidente es el representante del Estado Mexicano, ambos con personalidad y atribuciones distintas, contenidas en leyes distintas.

No debemos olvidar que los servidores públicos del ámbito de que se trate, bien sea federal, estatal o municipal, tienen en todo momento la obligación de no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y esa influencia bien puede ser con acciones u omisiones, como al parecer en la especie sucede, toda vez que el Primer Mandatario, el titular del Ejecutivo, no ha hecho nada que impida a su Partido seguir utilizando su imagen en franca violación a la imparcialidad.

Lo anterior es así de conformidad con los artículos 108, 109, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a que la imparcialidad como una obligación que adquiere todo servidor público, incluido por supuesto, desde el Presidente de la República.

En ese sentido, un servidor público tiene la obligación permanente de representar los intereses de la comunidad a la que sirve antes que representar los intereses de su partido político.

El artículo 113 de la Constitución busca precisamente salvaguardar la imparcialidad de todo servidor público en el ejercicio de sus funciones establece que su responsabilidad deriva de la acción y de la omisión. En este caso, **{30}** acción por intervenir en un proceso electoral en beneficio de un partido político y omisión por permitir que los recursos materiales a su disposición, o bien la influencia o logros inherentes a su cargo sean utilizados en beneficio de un partido político.

Por tanto, podemos advertir que la obligación de imparcialidad que debe cumplir en este caso el Presidente de México, debe ser tal, que su figura, por estar presente en la vida y decisiones de todos los mexicanos, no pueda ser utilizada con menciones explícitas al cargo por un partido político para promover un interés electoral, ni mucho menos como un instrumento que confronte y divida al electorado en las campañas electorales.

Se entiende por Fraude a la Ley una situación en la cual, para evitar la aplicación de una norma jurídica que no favorece o interesa, una persona se ampara en otra u otras, llamadas normas de cobertura, y busca dar un rodeo que le permita

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

sortear la prohibición o las obligaciones que le imponía la norma vulnerada, es decir, dentro del ámbito de aplicación de las prohibiciones.

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

- Utilización de la figura presidencial y sus programas de combate a la inseguridad, siempre coaccionando el voto.
- Conducta omisa del Presidente al no impedir que suceda.
- Constancias {31} y pruebas de peso en las actuaciones del procedimiento, evitando la aplicación de las disposiciones que se refieren a la equidad y la imparcialidad como lo es el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Sorteando la prohibición de la norma.

Por lo que hace al Fraude a la Ley y en qué consiste, se ha analizado por esa misma H. Autoridad jurisdiccional en materia electoral; baste para el caso transcribir el razonamiento que en el asunto que se identifica como SUP-RAP-248/2008 en el que refieren:

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

Conforme con lo anterior, dicho tipo de conductas transgresoras del orden jurídico pueden identificarse con la figura que se ha identificado en la doctrina como fraude a la ley, la que sustancialmente puede describirse como aquella conducta que aparentemente se encuentra permitida en el orden jurídico, pero su comisión activa o pasiva por el agente {32} o agentes, se encuentra dirigida a trasgredir el orden jurídico, configurando con ello una infracción articulada con conductas aparentemente lícitas pero cuyo resultado genera consecuencias conculcatorias de la norma.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

Estamos entonces ante violaciones a la normativa electoral constitucional y legal mediante un mecanismo distinto que se actualiza al existir la aviesa intención de coaccionar a votar por el partido denunciado y en contra de todos los demás partidos, pero por ayudar al Presidente, que al parecer de la autoridad responsable, no encuadran en las prohibiciones por llevarlas a cabo un Partido Político, y porque aparentemente al haberse pronunciado esta H. Sala Superior en el sentido de que los partidos políticos pueden en su propaganda referir los logros de los gobiernos emanados de sus filas, los actos imputados al PAN son legales.

El criterio anterior, no resulta aplicable al presente asunto y con el que pretenden rodear a la norma para infringirla con aparente legalidad, cuya ejecución genera la afectación al bien jurídico tutelado; que lo es la libertad del voto, entonces, el resultado obtenido con dichas conductas genera el mismo resultado que se pretendió inhibir por los legisladores al haber establecido ese espíritu en la norma.

Los hechos denunciados, por el tratamiento que han tenido desde su propio origen, han motivado que otros institutos políticos como el que represento, hayan presentado quejas en el mismo tema de los mensajes televisivos radiofónicos {33} y propaganda impresa, que por su propia y especial naturaleza, se han convertido en hechos notorios que la responsable ha omitido considerar en su resolución, coadyuvando en el fraude a la ley que se pretende llevar a cabo y que hasta ahora han conseguido, por su propia naturaleza, su trascendencia político-social; reitero, constituyen hechos notorios porque su conocimiento fue público, notorio y de un rango nacional innegable, y eso es lo que constituye el soporte básico de su notoriedad.

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

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



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

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

**Notorium non eget probatione. (Lo notorio no requiere prueba)**

Asimismo {34} se cita para el caso, a fin de robustecer el campo de análisis y las afirmaciones vertidas en torno a la notoriedad de estos hechos señalados, así como su trascendencia jurídica, las siguientes tesis jurisprudenciales:

**"HECHOS NOTORIOS.**

**Es notorio lo que es público y sabido de todos o el hecho cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal propia de un determinado círculo social en el tiempo en que ocurre la decisión.**

**HECHOS NOTORIOS. CARACTERÍSTICA DE LA INVOCACIÓN OFICIOSA DE LOS. [SE TRANSCRIBE] {35}**

De lo anterior podemos concluir que:

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

En ese tenor, Señora y Señores Magistrados:

- La intención de los denunciados es incidir con esa estrategia, en el sentido del voto coaccionando a los electores con amenazas disfrazadas de persistir la inseguridad;
- Se ha difundido ampliamente lo denunciado y gran parte de la ciudadanía está enterada de esa ilegal actitud del PAN;

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

- Sin duda se pasa por alto sancionar los actos que generan coacción o presión {36} sobre los electores mediante las maniobras que se denunciaron, entonces se ha permitido impunemente que se cause un agravio a mi representado que la responsable no es capaz de castigar, a pesar de la trascendencia que ha tenido.

### CUARTO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA INCONGRUENCIA DE LA RESOLUCIÓN

Para iniciar el presente análisis, se considera oportuno que previo al estudio del asunto, debemos dejar claro lo que dentro del sistema jurídico del Estado Mexicano debe entenderse por PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

Consiste en que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal como quedó formulada por medio de los escritos de demanda, contestación, réplica y duplica.

Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. No faltan autores que sostengan que la violación de este principio produce la nulidad del fallo.

La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis.

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

- a) Cuando el fallo contiene resoluciones contrarias entre sí;
- b) Cuando {37} concede al actor más de lo que pide;
- c) Cuando no resuelve todas las cuestiones planteadas en la litis o resuelve puntos que no figuran en ella;
- d) Cuando no decide sobre las excepciones supervenientes hechas valer en forma legal;
- e) Cuando no resuelve nada sobre el pago de las costas;
- f) La que comprende a personas que no han figurado como partes en el juicio ni estado representadas en él.

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

**SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. [SE TRANSCRIBE] {38}**

**CONGRUENCIA, CONCEPTO DE. [SE TRANSCRIBE]**

**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. [SE TRANSCRIBE] {39}**

### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

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

1. En la litis fijada desde el origen mismo del asunto, referimos que los denunciados mediante mensajes en medios electrónicos hacen una coacción al voto en su favor utilizando la figura presidencial y en contra de mi representado y de los demás partidos en plenas campañas electorales, por lo que se está ante verdaderos actos de coacción y presión sobre los electores, intentando esquivar las normas jurídicas sobrepasando con mucho lo que puede ser propaganda electoral, por lo que se está violentando la norma.

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

- Que {40} la convocatoria a ayudar al Presidente existe;
- Que se infunde temor en los electores receptores de los promocionales, quienes de no apoyar al Presidente, los programas de combate a los multicitados problemas sociales cesarán, desde luego, en su propio perjuicio;
- Que se pretende burlar a la ley o cometer fraude a esta, por parte de los denunciados; y
- Que la responsable absuelve al partido estrategia denunciado.

Ninguno de estos elementos es tomado literalmente por la autoridad para razonar el sentido de la resolución, pues se resuelve sin vincular las pruebas aportadas, lo que deviene en la incongruencia de la resolución.

II. Es incongruente la resolución al no considerar al resolver que desde la queja presentada se le hizo saber a la responsable del contenido de los promocionales que refieren al **"apoyo al Presidente"**.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

Con {41} todo lo anteriormente expuesto, es posible concluir que la autoridad responsable al resolver, debió haber determinado fundada la parte correspondiente a la coacción del voto en perjuicio de mi representado y en consecuencia determinar la sanción que en derecho debió haber determinado.

Asimismo, debió haber dictado las medidas cautelares ordenando el retiro de los promocionales que no sólo se circunscriben a tres versiones de promocionales en radio y televisión, sino a una estrategia general electoral programada para obtener un beneficio indebido del voto a favor del Partido Acción Nacional, consistente en las versiones conocidas o en las que en el futuro próximo, serán transmitidas con la constante alusión al "**apoyo al Presidente**", en el que resulte beneficiado su partido de manera indebida, en franca coacción del voto.

[...]

El Partido de la Revolución Democrática señala en su demanda, lo siguiente:

[...]

### AGRAVIOS

#### PRIMERO

**ORIGEN DEL AGRAVIO.-** Lo constituye el considerando sexto y octavo, así como los puntos resolutivos primero, segundo y tercero de la resolución que se impugna, en donde indebidamente se considera que la propaganda del Partido Acción Nacional denunciada no genera presión o coacción a los electores.

#### **ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS:**

Lo son por inobservancia o indebida aplicación los artículos 14, 16, y 41, segundo párrafo, fracciones I, párrafos primero,

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

segundo y tercero, III, apartado C, segundo párrafo; y V; y 134, párrafo VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 párrafo 1; 3, párrafos 1 y 2; 4, párrafo 3; 23, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso a); 104; 105, párrafos 1, incisos a), b), y 2; 118, párrafo 1, incisos h) y w); 228; 238; 341, párrafo 1, incisos a) y f); 342, párrafo 1, incisos a), c), h), l) y n); 347, párrafo 1, incisos b), c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.-** El Consejo General señalado como autoridad responsable sin observar el principio de legalidad electoral, previsto en las disposiciones jurídicas que se citan como violadas y sin la debida motivación y fundamentación determina que la denuncia respecto de la propaganda del Partido Acción Nacional es infundada, con la conclusión siguiente:

"... 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 **41, Base I, párrafo 2**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 en relación con el 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no acreditarse la presunta presión, coacción o inducción ilegal al electorado."

Sin embargo, de las consideraciones de la responsable no se desprende análisis alguno de la propaganda denunciada respecto de la prohibición establecida en el artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, por lo que el sentido de la resolución impugnada resulta asimismo incongruente, siendo que tal dispositivo constitucional que sustenta la denuncia original, como consta en los antecedentes de la resolución impugnada; establece la prohibición la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, cuestión que no fue dilucidada en la resolución impugnada.

En efecto, la responsable realiza una serie de consideraciones respecto de los programas de desarrollo social, sin que los puntos en litigio tengan relación con el desarrollo social, es por ello que la resolución impugnada carece de la debida motivación

Respecto del principio de equidad la responsable considera:

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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.

Como puede apreciarse de la cita anterior, la responsable al referirse al principio de equidad lo confunde con el de libre expresión de ideas y por lo tanto omite su valoración respecto a la inequidad denunciada en los mensajes del Partido Acción Nacional al utilizar la acción de gobierno y promocionar al titular del Poder Ejecutivo como forma de coacción a los electores.

Ahora bien, por lo que hace en específico a la presión y coacción a los electores, la responsable estima que esta no es expresa:

"... no se advierte de forma expresa que con dichos mensajes se esté condicionando o supeditando los efectos de la política pública -combate contra la delincuencia y el narcotráfico- implementada por el gobierno federal a cambio de la realización de una conducta concreta por parte de los ciudadanos. Esto es, no es posible si quiera inferir que el contenido de la propaganda partidista ejerza una fuerza o violencia que presione, constriña u obligue a la ciudadanía a ejercer su voto a favor del Partido Acción Nacional."

"... pues no se advierte en ellos se realicen manifestaciones en el sentido de que, por ejemplo, sin el Partido Acción Nacional en el poder no existirán soluciones a los problemas de inseguridad que aquejan nuestro país, por el contrario, de los mensajes en comento se obtiene la intención del Partido Acción Nacional de transmitir a los receptores la idea de que ellos son la mejor opción para gobernar y que la prueba de ello son las acciones gubernamentales en contra del crimen y el narcotráfico hasta ahora implementados, por lo que merecen que la ciudadanía vote por sus candidatos."

Conforme a las citas anteriores se puede desprender que la responsable antes de realizar un análisis del contenido de los mensajes objetados, faltando al principio de objetividad indebidamente los justifica sin realizar un análisis objetivo de su contenido y elementos, es así que de manera subjetiva considera que existe una intención de hacerse ver como la mejor opción para gobernar mostrando como prueba las acciones gubernamentales contra el crimen hasta ahora implementados, sin embargo, el contenido de los promocionales no se limitan a referir alguna política o programa de Gobierno, como indebidamente lo estima la responsable, sino que en los mismos de manera expresa se hace referencia al titular del Poder Ejecutivo Federal y se induce al electorado a identificar el combate al crimen organizado en la Presidencia de la República y al voto a favor del Partido Acción Nacional, induciendo al elector a que identifique como la única forma de combate a la delincuencia organizada el voto por el Partido Acción Nacional.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

"...sin embargo este órgano resolutor advierte que dichas expresiones únicamente manifiestan el apoyo que el Partido Acción Nacional otorga a las acciones gubernamentales implementadas en esta materia, lo cual se insiste no constituyen infracción alguna a la normatividad electoral federal."

Contrario a lo estimado por la responsable, el contenido de los mensajes en cuestión no se limita al apoyo del citado Partido a acciones gubernamentales, sino que realizan promoción de la figura presidencial y aprovechándose de ello inducen al elector a identificar al Partido Acción Nacional como el único partido que se opone a la delincuencia organizada utilizando para ello las funciones del Gobierno Federal en el combate a la delincuencia organizada, por lo tanto resulta un engaño y presión al elector al inducir que la competencia del Gobierno Federal en materia de delincuencia organizada y narcotráfico, equivale a que es la presidencia de la República y el Partido Acción Nacional son los únicos que combaten dicho flagelo.

Por lo tanto, contrario a lo estimado por la responsable, el Partido Acción Nacional además de promover la figura presidencial, asimismo induce a los electores a hacerles creer que la competencia del Gobierno Federal para combatir el crimen organizado, equivale a que la presidencia de la República y el partido Acción nacional son los únicos que se oponen a la delincuencia organizada, lo cual constituye una forma de presión y coacción a los electores al perpetrar un engaño y utilización de la función pública encomendada por las leyes para lucrar electoralmente, lo que desde luego atenta en contra del principio de equidad, que la responsable omite valorar.

No obstante, la responsable considera que tal circunstancia excluye de responsabilidad al Partido Acción Nacional, al estimar lo siguiente:

Luego entonces, en el caso que nos ocupa queda claro que la ejecución de una acción gubernamental -como es el combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada- **es competencia exclusivamente de los órganos del gobierno federal.**

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada forman parte de **los programas gubernamentales** contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en cumplimiento al artículo 26 constitucional, mismo que tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante toda la presente administración deberá regir la acción del gobierno.

De la cita anterior, se desprende la falta de motivación y fundamentación de la resolución impugnada, pudiéndose apreciar que la responsable, no obstante que reconoce que el combate narcotráfico y la delincuencia organizada es competencia del gobierno federal, omite estimar que tal aspecto

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

es desvirtuado en los mensajes del Partido Acción Nacional al presentar a los electores que en virtud de tal competencia, sólo la Presidencia de la República y el Partido del cual emana su titular combaten tales flagelos, lo cual deriva de la competencia legal y no de un programa o acción propuesto por el Partido Acción, como asimismo lo pretende hacer ver y pasar la autoridad responsable al referir o pretender circunscribir el combate a la delincuencia como un programa gubernamental y no como una competencia legal permanente del Estado y sus órganos de gobierno.

Elementos que rompe el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que la utilización electoral del ejercicio de las facultades de combate a la delincuencia organizada, derivada de una legal distribución de competencias, es utilizada por el Partido Acción Nacional para presionar e inducir a los electores, engañando que el ejercicio de tal atribución legal en manos de la Presidencia de la República es un atributo exclusivo del Partido Acción Nacional y del titular de dicha institución gubernamental que se identifica con dicho Partido.

Las consideraciones anteriores carecen de la debida motivación y fundamentación en virtud de que la responsable en modo alguno sustenta sus consideraciones en el artículo 228, párrafos 1 al 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto la responsable viola este precepto toda vez que la promoción de la figura presidencial en el desarrollo de cualesquiera de sus atribuciones y obligaciones no se encuentra dentro de la definición, caracterización y definición de la propaganda electoral regulada en el precepto antes citado.

En efecto, la promoción de la figura presidencia en la campaña electoral es contraria a la definición de la propaganda permitida y contemplada por la ley, ya que dicha promoción no tiene el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, tampoco propicia la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado, toda vez que la promoción de la figura presidencial y la presentación de acciones de gobierno no forman parte de los actos y propaganda electoral prevista en la ley y por el contrario, su difusión se encuentra restringida durante las campañas electorales conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo y 134, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

En consecuencia, la resolución en la parte que se impugna carece de la debida motivación y fundamentación en virtud de que no se pronuncia y sólo cita las prohibiciones previstas en los artículos 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo y 134, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello, no obstante que la propia responsable reconoce de manera expresa que la propaganda del Partido Acción Nacional realiza promoción de acciones de Gobierno de la Presidencia de la República que constituye propaganda gubernamental prohibida durante las campañas electorales, en los términos previstos por los dispositivos constitucionales citados, tal reconocimiento de la responsable se manifiesta en los términos siguientes:

En este sentido, este órgano resolutor colige que la intención del Partido Acción Nacional al difundir los promocionales de marras tiene como objeto resaltar una acción de gobierno implementada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, afirmando que a través de ella se está combatiendo al narcotráfico y a la delincuencia organizada. Es decir, dicha publicidad es difundida con el ánimo de manifestar la afinidad del instituto político denunciado con las **acciones gubernamentales desarrolladas por el gobierno federal** las cuales, a su juicio, deben ser respaldadas. Actuación del partido político denunciado que se inscribe dentro de los causes legales y los principios del Estados Democrático, observándose que no existe una conducta que inhiba la libre participación política del resto de los partidos o que afecte los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, se advierte que en el caso que nos ocupa el Partido Acción Nacional intenta demostrar que las **acciones efectuadas por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa**, emanado de sus filas políticas, han sido exitosas en el combate a la inseguridad, permitiendo la inferencia de que por esa razón, sus candidatos merecen acceder nuevamente al poder. Sin que esta inferencia pueda calificarse de ilegal, pues se inserta en la contienda electoral para lograr la preferencia del electorado.

Como puede apreciar en las partes resaltadas de las citas anteriores, la responsable aprecia que la propaganda que el Partido Acción Nacional contiene elementos de difusión de propaganda gubernamental distinta y ajena a la propaganda electoral de ahí la ilicitud de la misma, toda vez que el párrafo segundo del apartado C, fracción III del artículo 41 Constitucional prohíbe la difusión de en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental, sin que se distinga el respecto del difusor de la misma, constituyendo una prohibición absoluta respecto a la difusión de propaganda gubernamental, independientemente de su origen, constituye propaganda gubernamental en razón de la personalización de acciones de gobierno en la figura presidencial y por tanto, no se trata de apoyo, difusión o propuestas de programas o acciones de gobierno.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

En consecuencia, las partes objetadas de la propaganda del Partido Acción Nacional, no se refieren a programas o acciones de gobierno sino que como lo reconoce la responsable, se trata de promoción de la figura presidencial a tal grado que le resulta sencillo designar por su nombre de pila al titular de la Presidencia de la República a la que se promociona en los mensajes cuestionados.

Es así que contrario a lo estimado por la responsable y carece de la debida motivación y fundamentación, la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional en las campañas electorales en curso la utiliza para apuntalar y promover a Felipe Calderón promocionando su acción de gobierno en relación al combate a la delincuencia organizada, tema que ha sido central en la comunicación social del Gobierno Federal, como se advierte de sus campañas previas a al 3 de mayo de 2009, difundidos por diversos medios, conferencias y noticias cotidianas y presentaciones públicas.

No obstante lo antes expuesto la responsable en el punto resolutivo primero de la resolución que se impugna, se declara infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, respecto a la presunta infracción a los artículos 41, Base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 en relación con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando SEXTO de la presente Resolución, a pesar que en dicho considerando ni en alguna otra parte de la resolución se realiza un estudio de la prohibición prevista en el citado precepto constitucional, por lo que la resolución que se impugna es contraria los principios de legalidad, certeza, objetividad y congruencia, previstos en los preceptos citados como violados.

En consecuencia, procede la revocación de la resolución impugnada para que la responsable realice un análisis integral de las disposiciones constitucionales y legales involucradas respecto los elementos de difusión de propaganda gubernamental contenidos en la propaganda que el Partido Acción Nacional difunde dentro de las campañas electorales en curso y consecuente con ello, verifique los elementos de presión y coacción a los electores.

Por otra parte es de señalar que la responsable asimismo es omisa de valorar los mensajes cuestionados en relación con lo previsto en el artículo 134, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 38, párrafo 1, incisos a) del Código Federal de

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo que Partido Acción Nacional al promocionar la imagen Presidencial y presentar las atribuciones de combate al narcotráfico del gobierno federal como una cualidad propia de dicho Partido Político, infringe tales disposiciones al incumplir con el contenido de dichos mensajes la obligación de la Presidencia de la República de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo cual ocurre con el consentimiento pleno del titular de la Presidencia de la República, el C. Felipe Calderón Hinojosa que es miembro de dicho Partido Político.

Tal estado de cosas, contrario a lo estimado por la responsable e indebidamente motivado y fundado, es contrario a lo dispuesto por el artículo 4, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que la promoción del Presidente de la República y la utilización de la función pública de combate a la delincuencia organizada como un atributo del Partido Acción Nacional y de su miembro que ocupa la Presidencia de la República, atenta en contra del principio de equidad y al mismo tiempo implica un acto prohibido por la ley de presión y coacción a los electores.

Lo que constituye un elemento más para revocar la resolución que se impugna a efecto de que se cumpla con el principio de legalidad y se emita otra observando el principio de congruencia que debe guardar este tipo de resoluciones.

[...]

Finalmente, resulta innecesario transcribir los agravios esgrimidos por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, en virtud de los argumentos que al efecto se vierten en el considerando tercero de esta ejecutoria.

**VII. Tercero interesado.** Durante la tramitación de los recursos de apelación SUP-RAP-156/2009 y SUP-RAP-

## **SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS**

158/2009, por escritos presentados en fechas siete y nueve de junio del presente año ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, Roberto Gil Zuarth, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del referido Instituto, compareció en ambos recursos en carácter de tercero interesado.

### **VIII. Trámite y sustanciación.**

**a)** Los días veintiocho de mayo; ocho, nueve y diez de junio de dos mil nueve, en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente, se recibieron los recursos de apelación interpuestos por los partidos políticos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, por conducto de sus representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Instituto Federal Electoral en Tabasco; los informes circunstanciados de ley, así como diversa documentación atinente a los recursos de mérito.

**b)** Por acuerdos de dos, ocho, nueve y diez de junio del presente año, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-143/2009, SUP-RAP-156/2009, SUP-RAP-157/2009 y SUP-RAP-158/2009, y turnarlos a los Magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Manuel González Oropeza, para los efectos establecidos en el

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los acuerdos de referencia se cumplimentaron mediante oficios números TEPJF-SGA-1836/09, TEPJF-SGA-1886/09, TEPJF-SGA-1891/09 y TEPJF-SGA-1902/09, signados por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior.

c) En su oportunidad fueron admitidos los recursos y, concluida la sustanciación respectiva, se declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia, y

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.*** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación promovidos por partidos políticos nacionales en contra de una resolución dictada por un órgano central del Instituto Federal Electoral, como lo es el Consejo General.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

**SEGUNDO. Acumulación.** De la lectura de los escritos de demanda, esta Sala Superior advierte conexidad en la materia de la denuncia, y de los expedientes que originaron el procedimiento especial sancionador en controversia, por lo que, a fin de resolver de manera conjunta, pronta y expedita los referidos juicios, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 73, fracción VII, y 74 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-143/2009, SUP-RAP-157/2009 y SUP-RAP-158/2009 al expediente del diverso recurso SUP-RAP-156/2009, por ser este expediente en el cual se encuentran planteados en forma fundamental los agravios que hacen valer los recurrentes.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los recursos de apelación acumulados.

**TERCERO. Causas de improcedencia.** En virtud de que los requisitos de procedibilidad están directa e inmediatamente relacionados con aspectos cuyo cumplimiento es necesario para la válida constitución del proceso y están previstos en disposiciones de orden público, su estudio es preferente. Así, esta Sala Superior advierte que respecto de la demanda presentada por Martín Darío Cázarez Vázquez, en su carácter

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral, la cual dio origen a la integración del expediente SUP-RAP-157/2009, procede el sobreseimiento en virtud de actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3, en relación con el diverso 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conexo con el artículo 60, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en razón de que el partido político promovente, al presentar la demanda de recurso de apelación, que motivó la integración del expediente indicado, ya había agotado su derecho de impugnación, respecto del objeto de la controversia que se refiere el medio de defensa que se resuelve.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que en materia electoral no procede la presentación de una segunda demanda o ampliación de la misma una vez que el derecho de acción ha sido ejercitado válidamente. Esto es así, en razón de que la presentación de un medio impugnativo electoral genera el agotamiento del derecho de acción, lo que hace que el interesado se encuentre impedido legalmente para enderezar de nueva cuenta su demanda respecto de un mismo acto reclamado.

Esto es, la promoción de un medio de impugnación electoral agota simultáneamente el derecho de acción del interesado, lo que hace que el enjuiciante esté impedido legalmente para hacer valer, una vez más, el derecho de

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

acceso a la justicia, respecto de la misma situación, hecho, acto, procedimiento o resolución, objeto de impugnación.

Esta circunstancia implica que el partido impugnante se encuentra impedido legalmente para hacer valer de nueva cuenta el citado derecho, respecto de una misma situación, tal como lo ha sostenido este órgano jurisdiccional en la tesis relevante, cuyo rubro es: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN LA IMPIDE (Legislación de Chihuahua)", consultable en las páginas trescientos cuarenta y cinco y trescientos cuarenta y seis, de la *"Compilación Oficial de Jurisprudencias y Tesis Relevantes 1997-2005"*, publicada por esta Sala Superior, la cual resulta aplicable, *mutatis mutandi*, al presente caso.

En la especie, la demanda que dio origen al presente recurso de apelación, no es apta para producir los efectos jurídicos pretendidos por el recurrente, por ser un hecho notorio para esta Sala Superior, que el propio Partido Revolucionario Institucional ejercitó previamente esa facultad procesal, en virtud de la interposición del diverso medio de defensa allegado a este órgano jurisdiccional en forma anterior al que ahora nos ocupa, mismo que se radicó bajo la clave SUP-RAP-156/2009.

En el escrito de demanda que dio origen al citado recurso de apelación, el actor formuló diversos motivos de inconformidad para controvertir como acto destacadamente impugnado, la resolución CG259/2009, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha primero de



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

junio de dos mil nueve, con motivo de la instauración del procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional, cuestión que pretende combatir nuevamente a través del recurso de apelación bajo análisis, expresando agravios y pretensiones similares.

No obsta a lo anterior, el hecho de que las demandas fueron presentadas por diversos representantes de partidos políticos, esto es, el recurso de apelación SUP-RAP-157/2009, fue promovido por Martín Darío Cázarez Vázquez, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, y en el diverso SUP-RAP-156/2009, fue incoado por Sebastian Lerdo de Tejada, representante propietario del citado partido político ante el Consejo General del referido Instituto, pues de conformidad con los artículos 13 y 45, de la ley adjetiva electoral, el sujeto legitimado para promover los medios de impugnación en materia electoral, en lo particular tratándose del recurso que nos ocupa, es entre otros, los partidos políticos; en ese sentido, si en la especie se advierte que el Partido Revolucionario Institucional insta por segunda ocasión a través de diverso representante, resulta inconcuso que se trata del mismo ente político.

En consecuencia, si el acto impugnado es el mismo en ambos medios impugnativos, con independencia de los argumentos novedosos que hace valer el accionante en el recurso SUP-RAP-157/2009, tal circunstancia no cambia en nada la pretensión única perseguida por el apelante relativa a que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada, se

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

sancione al Partido Acción Nacional y se ordene retirar la propaganda en cuestión difundida por dicho instituto político por resultar ilegal; situación que patentiza que el recurrente intenta ejercer por segunda ocasión el derecho de acción a través de la promoción del referido recurso de apelación para controvertir la misma determinación, a pesar de que como se dijo con antelación, la facultad conferida a los partidos políticos en tal sentido, se extingue al ser ejercida válidamente en una ocasión, de ahí que si el ahora apelante controvertió previamente el mismo acto que se cuestiona en el recurso SUP-RAP-156/2009 que se resuelve, resulta inconcuso que ya agotó su derecho de impugnación.

Similares consideraciones sostuvo este órgano jurisdiccional federal al resolver los diversos expedientes SUP-RAP-59/2007, SUP-RAP-58/2007 y SUP-JDC-2025/2007.

Por lo anterior, lo conducente es sobreseer el recurso de apelación SUP-RAP-157/2009.

**CUARTO.- Estudio de fondo.** En el libelo inicial de demanda, el Partido Revolucionario Institucional plantea contra la resolución impugnada, medularmente, lo siguiente:

1. Que la autoridad responsable indebidamente funda y motiva la resolución impugnada, para sustentar esta alegación señala:

a) Que no analiza el concepto fundamental de la queja, que es la coacción del voto con la utilización de la figura presidencial, como factor relevante del condicionamiento de

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

los programas, que en todo caso, analiza otros conceptos que no fueron materia de la queja.

b) Que la responsable no consideró, por una parte, que en los promocionales se condiciona el ejercicio de los programas de combate al narcotráfico, crimen organizado, delincuencia y drogadicción, y por otra, a que se vote por el Partido Acción Nacional y con ello se ayude al Presidente, que en caso de no ser así, dichos programas cesarán.

c) Al resolver infundada la queja, no hace en sus razonamientos la ilación concreta, de que los actos prohibidos no están plenamente demostrados y que sólo mediante un análisis integral a las normas aplicables, las pruebas aportadas, los hechos narrados y los argumentos de las partes podrá resolver fundada y motivadamente.

d) La autoridad sólo atiende a los programas de inseguridad, más no respecto al planteamiento del voto por el Partido Acción Nacional para la “ayuda al Presidente”.

e) Que la responsable sólo analiza parcialmente los elementos puestos a su consideración en la queja, sin vincularlos entre sí, por lo que su resolución no es exhaustiva, ya que de haber tomado en cuenta todas ellas, se hubiera acreditado la existencia de actos de presión y coacción al voto.

**2.-** Que se actualiza un fraude a la ley, porque se disfrazó la inequidad y la parcialidad por parte del Ejecutivo Federal, bien con su consentimiento o bien ante su

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

complacencia, para que el Partido Acción Nacional utilice su imagen.

3.- Que la autoridad responsable debió haber dictado las medidas cautelares ordenando el retiro de los promocionales.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, señala sustancialmente como agravios lo siguiente:

1.- Que la responsable indebidamente funda y motiva cuando determina que la denuncia presentada en contra del Partido Acción Nacional es infundada, para ello, el recurrente expone lo siguiente:

a) Que de las consideraciones de la resolución impugnada no se desprende análisis alguno de la propaganda denunciada, respecto de la prohibición establecida en el artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, siendo este precepto constitucional con el que se sustentó la denuncia primigenia, por lo que resulta incongruente. En este sentido, señala el actor que la autoridad responsable realiza una serie de consideraciones respecto de los programas de desarrollo social, sin que los puntos en litigio tengan relación con éstos.

b) Que la autoridad responsable antes de realizar un análisis del contenido de los mensajes, faltando el principio de objetividad, indebidamente los justifica sin realizar un análisis objetivo de su contenido y elementos, concluyendo de manera subjetiva que existe una intención de hacerse ver como la

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

mejor opción para gobernar, mostrando como prueba las acciones gubernamentales contra el crimen hasta ahora implementado.

c) Que la autoridad responsable, no obstante que reconoce que el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada es competencia del gobierno federal, omite estimar que tal aspecto es desvirtuado en los mensajes del Partido Acción Nacional al presentar a los electores que en virtud de tal competencia, sólo la Presidencia de la República y el partido del cual emana su titular combaten tales flagelos.

d) Que la autoridad administrativa electoral en modo alguno sustenta sus consideraciones en el artículo 228, párrafos 1 al 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

e) Que la responsable es omisa en valorar los mensajes cuestionados en relación con lo previsto en el artículo 134, párrafo sexto de la Constitución Federal, en relación con el diverso 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior puede advertirse que el núcleo central de la línea argumentativa planteada en los agravios vertidos por los actores está circunscrito a tratar de demostrar que efectivamente del estudio de los promocionales televisivos que fueron analizados por la responsable, se puede desprender que el Partido Acción Nacional coaccionó el voto de los ciudadanos con lo que infringió diversos preceptos

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

normativos, cuestión que a juicio de esta Sala Superior resulta infundada.

A efecto de evidenciar lo anterior, debe indicarse que el artículo 41, Base I, segundo párrafo, de la norma fundamental y en el orden legal, los numerales 4º, 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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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 una doble dimensión:

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 4º, apartado 3, del propio cuerpo normativo establece una 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.”

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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.



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Ahora bien, del análisis del contenido de los promocionales televisivos en cuestión resulta evidente que en los mismos no existió coacción, ni presión alguna sobre el electorado.

El contenido de los spots es el siguiente:

1) En el mensaje en que aparece el luchador conocido como 'El Místico' se señala:

*"Mucha gente dice: que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado nunca se había puesto tan ruda como ahora, la neta es que durante años, nadie había luchado contra ellos; ahora el Presidente y el PAN si le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos, así defenderemos a nuestros niños y jóvenes para que la droga no les llegue, esta lucha hay que hacerla por ellos. Yo, por eso, voy a votar por el PAN'. Voz en Off exclama: "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN."*

2) Del mensaje de la medallista olímpica Iridia Salazar con contenido de voz de la protagonista es:

*"Una de las emociones más grandes que he sentido fue ganar mi medalla olímpica, pero no se compara en nada a lo que siento ahora que voy a ser mamá, yo quiero que mi bebe nazca en un país seguro, tranquilo y donde pueda crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN, para ayudar al Presidente en la lucha contra la delincuencia; no podemos permitir que la droga llegue a nuestros hijos". Voz en Off expresa: "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN."*

3) Del mensaje televisivo en que aparecen dos grupos de personas tirando de una cuerda, una voz que dice:

*"Durante años, el crimen organizado creció y se fortaleció, mientras los gobernantes preferían voltear a otro lado. Ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorar el problema. NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN."*

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

A juicio de esta Sala Superior, de la transcripción indicada no puede derivarse en modo alguno que el Partido Acción Nacional mediante tales spots realice una conducta que entrañe coacción o presión, mediante violencia física sobre el electorado.

Efectivamente, del análisis de tal contenido se desprende que en los promocionales indicados no existen amenazas, provocaciones, ni frases que de manera directa o indirecta generen temor o al menos incertidumbre en el electorado al que se encuentran dirigidos.

De hecho en la totalidad de los spots analizados tal instituto político simplemente manifiesta un discurso basado en una política de gobierno que a su juicio ha sido supuestamente exitosa: la lucha contra el narcotráfico.

Así, del análisis objetivo de tales promocionales no se desprenden elementos que puedan llevar a la conclusión objetiva de que tales spots buscan, en alguna forma la intimidación del sujeto a quien se infligen, alterando, induciendo y diezmando sustancialmente su capacidad de elegir, y sin que por otra parte, exista en autos pruebas que permitan advertir tal circunstancia.

Por otra parte, esta Sala Superior no advierte base objetiva que le permita determinar a ciencia cierta y con precisión que en tales spots efectivamente existan mensajes ocultos o que pudieran existir inferencias o inducciones al voto del contenido de los mismos.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

De hecho, para este órgano colegiado resulta evidente que toda inferencia en tanto que deviene del sujeto que interpreta un objeto es fundamentalmente subjetiva.

Así, al percibir tales spots, si bien algunas personas pudieran inferir cuestiones tales como que el Partido Acción Nacional señala implícitamente que debe votarse por tal instituto político para que la lucha contra el narcotráfico continúe con igual intensidad que hasta el momento; es evidente que tal inferencia lo mismo puede generar una reacción positiva en algunas personas que piensen que tal política ha sido correcta, o que reforzar a las que piensen que la misma se ha desarrollado incorrectamente, sin que pueda determinarse qué inferencia subjetiva es preponderante en el electorado.

La posibilidad de resultados inferenciales diferentes dependiendo del sujeto hace evidente que del solo contenido de los spots analizados no hay coacciones o presión que objetivamente puedan determinarse sobre el electorado.

Ahora bien, debe indicarse que en todo caso, no hay elementos para realizar alguna inferencia a partir de la utilización lícita de un discurso político cuya mecánica implica necesariamente que un partido siempre promueva diversas razones para votarle preferentemente frente a otras opciones políticas.

De hecho, esta Sala Superior sopesa que resulta difícil buscar una propaganda política axiológicamente neutral pues en la misma, por regla general, por su propia naturaleza y

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

definición legal, se plasma la tendencia del partido político que la emite.

Efectivamente, las disertaciones políticas parten del principio de que lo que se expone es la visión particular de un instituto político, por ende los argumentos que se expresen pueden ser inclusive de tipo sentimental y seguramente no comprobable, es decir, parten del discurso individual, y claramente subjetivo, de un instituto político.

Por su propio carácter el debate político requiere de argumentaciones que normalmente serán subjetivas y le corresponde al elector determinar si la idea que desprenda de la promoción política le convence, o no, actuando en consecuencia al momento de emitir su sufragio.

Por ello, para valorar el contenido de cualquier discurso político deberá acudirse preferentemente a los elementos que objetivamente se desprendan de la propaganda a analizar, y las consecuencias que ecuánime y directamente se desprendan de esto, valorando en menor medida las inferencias subjetivas; ya que se trata de juicios o valoraciones hipotéticos que un espectador puede determinar, o no.

Así se hace evidente que en la especie no se acredita que existan elementos que objetivamente permitan determinar que el Partido Acción Nacional indujo, presionó o coaccionó el voto con la emisión de los spots antes indicados, ni tampoco que de estos se desprendan necesariamente inferencias en ese sentido.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Por otra parte, debe indicarse que la simple mención de la actividad de un gobernante emanado de las filas del partido emisor no genera por sí misma presión o coacción en el electorado.

Del análisis del contexto de tales promocionales se advierte que el Partido Acción Nacional no utiliza elementos que pudieran ser objetivamente sancionables, v.gr. la promoción directa o indirecta del voto por vía de actividades, discursos o imágenes de algún funcionario.

De hecho, tal partido simplemente se refiere a los supuestos logros que Gobierno Federal ha tenido en el desempeño de una acción de gobierno que a juicio del partido emisor resulta acertada.

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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”**.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Debe indicarse, que si bien tal jurisprudencia se refiere a los programas de gobierno, debe aplicarse *mutatis mutandi*, en sus razonamientos torales a fin de justificar que un partido, en la libre expresión de su discurso político pueda formular y publicitar aquellas acciones de gobierno que a su juicio hayan sido exitosas.

Así, es válido que un partido político en la promoción y difusión de programas sociales o políticas de gobierno, en su propaganda partidista utilice frases a través de las cuales resalte las supuestas virtudes en la aplicación de políticas de gobierno, y en los hechos defienda al gobierno emanado de sus filas que las ha implementado, puesto que como ya se afirmó, 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.

Finalmente, es criterio de esta Sala Superior que en casos como el actual, en que se trata del ejercicio del derecho de libertad de expresión, debe realizarse un ejercicio de

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

ponderación en el cual se atiende a los bienes o valores jurídicos enfrentados (por una parte libertad de expresión y, por la otra, libertad del elector).

Ahora bien, debe sopesarse que el derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal.

De acuerdo con el artículo 6 de la Constitución federal:

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

La libre manifestación de las ideas no es una libertad más sino que constituye uno de los fundamentos del orden político, en un Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En efecto, se trata de un derecho vital para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, tal y como se desprende del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reitera en el artículo 29, inciso c) del mismo ordenamiento jurídico, cuando se establece que ninguna de sus disposiciones puede



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos o garantías que sean inherentes al ser humano, o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la importancia fundamental de la libertad de expresión en un régimen democrático.

La libertad de expresión goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una "*opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa*".

Los elementos anteriores se desprenden de la tesis establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, página 421, con el rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA.**

Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. Un prerrequisito de un voto libre es un voto informado.

Ante ello, resulta necesario que el órgano jurisdiccional realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

fundamentales, bienes constitucionales y valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión.

Para ello, en congruencia con los criterios que reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional electoral federal, semejantes limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (en el presente caso, el derecho a la libertad de expresión en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio, en conformidad con la tesis jurisprudencial publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, páginas 97-99, cuyo rubro es: **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**

Por ello a fin de maximizar el umbral de tolerancia respecto de los asuntos de interés general, se debe minimizar las posibles restricciones a la libertad de expresión y buscar equilibrar la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo y prefiriendo aquellas valoraciones fácticas que amplíen el ejercicio de las libertades, frente a las restricciones.

En la especie, según se demostró, en el discurso emitido en los spots no hay coacción o presión que directamente, ni objetivamente pueda advertirse sobre el electorado y las supuestas inferencias perjudiciales que se avizoran no son

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

consecuencia necesaria, ni única, ni razonablemente previsible que pueda 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”<sup>3</sup> 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.

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.**

De hecho, la jurisprudencia comparada e internacional ha establecido 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

---

<sup>3</sup> Entre otras sentencias, véase: *Caso Perozo y Otros vs. 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.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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.<sup>4</sup>

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

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” (*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

---

<sup>4</sup> Caso Perozo y Otros vs. Venezuela, cit., párr. 116.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

constitucional debe ejercer un “control reforzado”, siguiendo en ello, la doctrina jurisprudencial desarrollada, entre otros, por el tribunal supremo norteamericano en el caso *Bolling vs. 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.

Por ello, en la especie debe preferirse la valoración de los hechos analizados de forma que pueda concluirse que no ha existido coacción o presión sobre el electorado.

En razón de lo anterior, y toda vez que se ha demostrado que es incorrecta la base de la línea argumentativa contenida en los agravios vertidos por los actores que buscaba demostrar que en los analizados promocionales emitidos por el Partido Acción Nacional se coaccionaba o presionaba al voto, en detrimento de la libertad del sufragio, es que procede confirmar la resolución CG259/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En otro orden de ideas, por lo que toca a lo alegado por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la negativa del Secretario General del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de decretar las medidas cautelares correspondientes, en el procedimiento especial identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/111/2009, se tiene lo siguiente.

En esencia, el instituto político referido se duele de que el Secretario Ejecutivo negara la aplicación de las medidas

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

cautelares solicitadas, siendo que de acuerdo con la configuración legal aplicable, únicamente tiene facultades para valorar los supuestos de procedencia de las mismas, quedando en la esfera de competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias el valorar si éstas se aplican.

En razón de lo anterior, para el partido apelante el Secretario Ejecutivo no podía negar las medidas precautorias solicitadas ni mucho menos realizar valoración alguna al respecto, por lo que, considera, dicho funcionario se irrogó facultades que no le corresponden.

Por otra parte, el apelante se duele de la indebida fundamentación y motivación del acuerdo mediante el cual el Secretario Ejecutivo niega las medidas cautelares de referencia, además de que, señala, la autoridad llega al grado de prejuzgar, al sostener que *"...la propaganda denunciada no constituye una violación evidente a las disposiciones constitucionales y legales que rigen el desarrollo de la contienda electoral federal..."*.

De igual forma, el partido actor se queja de que la responsable no tomara en consideración que por naturaleza, las medidas cautelares se aplican cuando existan elementos que, de manera objetiva, permitan concluir que el hecho materia de la queja constituye una posible infracción a la normatividad electoral; y no, como lo pretende la responsable, mediante la acreditación de tal situación.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que los argumentos antes resumidos son inoperantes, pues respecto

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

del acto en contra del cual se encaminan operó un cambio de situación jurídica, consistente en la emisión por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral de la resolución de fondo en el procedimiento administrativo sancionador especial, identificado con la clave SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009 y sus acumulados SCG/PE/PSD/CG/085/2009 y SCG/PE/PRI/CG/111/2009, en la cual se consideraron infundadas las denuncias presentadas por los partidos Revolucionario Institucional y Social Demócrata en contra del Partido Acción Nacional, decisión que, de conformidad con lo razonado con anterioridad en la presente sentencia, debe ser confirmada.

El cambio de situación jurídica, respecto de la negativa del Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de decretar las medidas cautelares solicitadas por el partido político actor, quedó sin efecto con la emisión de la resolución definitiva, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión del primero de junio de dos mil nueve.

Ello toda vez que la finalidad cautelar del procedimiento especial, si bien diferente, está estrictamente vinculada a la función sancionadora, de tal forma que al resolverse el fondo del procedimiento, las medidas cautelares que se hubieren dictado o la decisión que fundamenta su negativa dejan de tener efecto o, en su caso, se convierten en medidas definitivas respecto de la supresión de la propaganda denunciada y declarada ilegal al dictarse la resolución sancionatoria de fondo.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Por tanto, la vigencia temporal de la medida cautelar inicia con su emisión y termina al resolverse el procedimiento respectivo.

Como lo ha reconocido esta Sala Superior el carácter precautorio de las medidas cautelares pueden decretarse a solicitud de parte o de oficio y tiene por objeto conservar la materia del litigio, así como evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso.<sup>5</sup>

En este sentido, como lo reconoce también la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Así lo consideró la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-70/2009, SUP-RAP-77/2009. Así también lo ha destacado la doctrina, entre otros, Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., T. XI, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 755.

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia con el rubro: MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. No. Registro: 196,727. Jurisprudencia. Materia(s):



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Como la ha destacado esta Sala Superior,<sup>7</sup> el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la posibilidad de que en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores se decreten medidas cautelares, con efectos únicamente provisionales o transitorios con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el propio código.

Para ello, en la ley electoral se reconoce, a favor de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, la facultad de decretar la aludida medida provisional dada la urgencia de la determinación, y se deja el pronunciamiento de la decisión final al Consejo General del referido Instituto; sin que ello implique desconocer que el órgano superior de dirección tiene facultades expresas para pronunciarse al respecto,<sup>8</sup> así como tampoco que el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo, pueda no solicitar a la aludida Comisión la adopción de medidas cautelares en los procedimientos iniciados de oficio o en aquellos en que la parte denunciada no las hubiera solicitado.

---

Constitucional, Común. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VII, Marzo de 1998. Tesis: P./J. 21/98, p. 18.

<sup>7</sup> Al resolver, entre otros, el expediente SUP-RAP-58/2008.

<sup>8</sup> Así lo ha considerado la Sala Superior en la Tesis XXXVII/2008 con rubro: COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTÁ FACULTADA PARA SUSPENDER LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL, aprobada por unanimidad en sesión pública celebrada el primero de octubre de dos mil ocho y consultable en <http://www.trife.org.mx>.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Sobre este último aspecto, el código electoral federal dispone:

### Artículo 365

[...]

4. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría **valora** que deben dictarse medidas cautelares lo **propondrá** a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código.

### Artículo 368

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

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

[...]

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.

Por su parte, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral dispone:

## CAPITULO SEXTO De los medios de apremio y las medidas cautelares

### Artículo 13

#### *Medidas cautelares*

1. Serán medidas cautelares en materia electoral, los actos procesales **que determine la Comisión**, a **petición** de la Secretaría, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

2. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares **lo propondrá** a la Comisión para que ésta resuelva, en un plazo de **veinticuatro horas**.

3. Dichas medidas se aplicarán, de manera enunciativa, más no limitativa, **cuando se presuma la conculcación de los siguientes dispositivos constitucionales y legales:**

- a) Artículo 41, base III, y 134, párrafo octavo de la Constitución;
- b) Artículos 38; 342, párrafo 1, inciso g); 344, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b); 347 y 350 del Código.

Por actos irreparables se tendrán aquellos cuyos efectos no puedan retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados.

4. Las medidas cautelares **se ordenarán por la Comisión a propuesta de la Secretaría:**

I. En el caso del procedimiento sancionador ordinario, **solicitará a la Comisión** que resuelva respecto de la necesidad de ordenar el tipo y adopción de medidas cautelares.

II. En el caso del procedimiento especial sancionador, remitirá un proyecto de acuerdo debidamente fundado y motivado, mediante el cual **propondrá el tipo y la aplicación** de medidas cautelares.

5. **En una evaluación preliminar parcial, la autoridad deberá fundar y motivar las medidas cautelares que adopte con base en lo siguiente:**

a) Condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento:

I. La **probable existencia de un derecho**, del cual se pide la tutela en el proceso.

II. El **temor fundado** de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

b) Las medidas cautelares deberán justificar:

I. La irreparabilidad de la afectación.

II. La idoneidad de la medida.

III. La razonabilidad.

IV. La proporcionalidad.

6. La **Secretaría podrá proponer a la Comisión**, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes medidas cautelares:

a) Ordenar la suspensión de la transmisión de promocionales de radio y televisión; y

b) Ordenar el retiro de propaganda contraria a la ley.

7. En caso de que se determine la aplicación de una medida cautelar, se deberá notificar a las partes.

8. En el acuerdo mediante el cual se ordenan las medidas cautelares, se atenderá lo siguiente:

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

a) Podrá establecerse que el denunciado retire la propaganda en un plazo no mayor de veinticuatro horas.

b) En el caso de propaganda transmitida en radio y televisión, la Comisión ordenará a las concesionarias y permisionarias, así como a los partidos atinentes, la suspensión inmediata de su difusión.

**9.** En los casos en que se haya ordenado el retiro de propaganda en lugares prohibidos, los responsables deberán observar las reglas de protección al medio ambiente.

**10. Para aplicar las medidas cautelares, la Comisión podrá celebrar sesiones cualquier día del año**, incluso fuera del proceso electoral.

**11.** En caso de que haya ausencia de los Consejeros Electorales **de la Comisión de Quejas y Denuncias** por asuntos de trabajo, enfermedad, recesos o alguna otra causa de fuerza mayor que motive la misma, y no sea posible conformar el quórum para efectos de sesionar sobre asuntos relacionados con la toma de medidas cautelares, se tomarán las providencias siguientes:

a) El Consejero Electoral presente localizará a los Consejeros Electorales ausentes, con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva; les comunicará de la necesidad de celebrar una sesión para el efecto de determinar medidas cautelares; y les convocará en el mismo acto. De lo anterior, el Consejero Electoral presente levantará acta de las diligencias que lleve a cabo para dicha localización y convocatoria.

b) En caso de que no sea posible la localización o comunicación con los consejeros ausentes, el Consejero Electoral presente reportará de este hecho en actas y convocará a dos consejeros electorales que no sean miembros de la comisión a que participen por única ocasión con voz y voto en dicha sesión. Dichos consejeros electorales convocados surgirán de una lista previamente aprobada por el Consejo General para estos efectos y serán llamados a participar en la sesión conforme al orden en el que aparezcan en la lista. El quórum de dicha sesión se tomará con los miembros presentes. El Consejero Electoral presente sentará en actas los hechos aquí descritos. La lista será renovada cada tres años, o cada vez que haya cambio de Consejeros Electorales; para este último caso, la lista se aprobará en la sesión siguiente a la que los nuevos Consejeros Electorales hayan tomado protesta del cargo.

c) En caso de que uno de los ausentes sea el presidente de la comisión, el consejero electoral presente se encargará de presidir por esa única ocasión la sesión de que se trate, con las responsabilidades que correspondan en términos de convocatoria, nombramiento del secretario técnico, conducción de la sesión, votaciones, firma de acuerdos y remisión de los expedientes a quienes corresponda tanto por las medidas

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

cautelares tomadas como las propias de archivo y transparencia.

**12.** Cuando haya plenitud y certeza técnica, podrá explorarse la asistencia de carácter virtual o remota, que será aquella que por circunstancias especiales, de extrema urgencia o gravedad deban adoptarse medidas cautelares por parte de la Comisión, y se verifique a través de las tecnologías de la información y comunicación para que de manera remota o a distancia, sin contar con el elemento presencial *in situ* de alguno de los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión permitan la transmisión simultánea de su voz e imagen.

Para la instrumentación de la asistencia remota, se atenderá a lo siguiente:

- a) La asistencia podrá llevarse a cabo de manera virtual, a través de un esquema de videoconferencia u otras herramientas de informática o telemática similares que permitan analizar, plantear y discutir en tiempo real, los puntos del orden del día aprobados por la Comisión.
- b) La asistencia virtual o remota deberá garantizar los principios de simultaneidad y deliberación de los asuntos de una Comisión.
- c) El registro de asistencia de carácter virtual se verificarán mediante firma electrónica de los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión.
- d) Las sesiones de las comisiones a las que se ocurra mediante la asistencia virtual serán videograbadas para los efectos procesales conducentes.
- e) La convocatoria para quienes por circunstancias extraordinarias asistan de forma virtual, deberá señalar fecha y hora, debiéndose acompañar el proyecto de orden del día y se remitirá vía correo electrónico con la información soporte del asunto que se desahogará al interior de la Comisión, precisando que dicha información remitida en soporte informático estará disponible en un micrositio o red interna del Instituto Federal Electoral, debiendo mediar acuse de recepción del Consejero Electoral que sea convocado por esta vía.

**13. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas u ordenadas por el Consejo General y por la Comisión de Quejas y Denuncias.**

[...]

### **Artículo 15**

#### ***Facultades del Consejo General***

1. Conocer de las infracciones, y en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

**2. Iniciar procedimientos administrativos sancionadores y dictar medidas cautelares.**

[...]

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

### Artículo 16

*Facultades y obligaciones de la Secretaría*

#### 1. Son facultades de la Secretaría:

[...]

b) Analizar las denuncias o quejas presentadas, para determinar su admisión o en su caso formular el proyecto de desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

[...]

f) En la tramitación del procedimiento sancionador ordinario, solicitará a la Comisión que resuelva respecto de la necesidad de ordenar el tipo y adopción de medidas cautelares.

g) En la tramitación del **procedimiento especial sancionador, remitirá un proyecto de acuerdo** debidamente fundado y motivado, mediante el cual **propondrá** el tipo y la **aplicación de medidas cautelares.**

### Artículo 17

*Atribuciones de la Comisión*

#### 1. Son atribuciones de la Comisión:

...

c) **Determinar la procedencia de la implementación de medidas cautelares,** en términos de lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento.

[...]

e) **Dictar las medidas cautelares a petición y valoración expresa de la Secretaría.**

[...]

## TITULO TERCERO PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CAPITULO PRIMERO Del trámite inicial

### Artículo 64

*Requisitos de la denuncia*

#### 1. 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;

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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.**

### **CAPITULO SEGUNDO** **Del trámite ante la Secretaría**

#### **Artículo 65**

*Remisión de la denuncia a la Secretaría*

1. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

[...]

#### **Artículo 67**

*De la admisión y el emplazamiento*

1. La Secretaría contará con un plazo de 24 horas para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia.

2. Admitida la denuncia, la Secretaría 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.

3. **Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 13 del presente Reglamento.**

#### **Artículo 68**

*De las medidas cautelares en el Procedimiento Especial Sancionador fuera de los procesos electorales*

1. **Las medidas cautelares sólo podrán ser dictadas por la Comisión o el Consejo, respecto de los procedimientos que hayan sido admitidos o atraídos por la Secretaría,** en términos de lo dispuesto por el artículo 13 del presente Reglamento, o ante la probable conculcación a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando, las posibles violaciones se encuentren relacionadas con la difusión de propaganda que pudiera considerarse política o electoral en radio y televisión.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

2. Las sesiones podrán llevarse a cabo cualquier día del año, atendiendo a las reglas del quórum señaladas en el artículo 13 del presente Reglamento.

De acuerdo con lo anterior, el Secretario del Consejo tiene facultades para valorar y proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la necesidad de adoptar las medidas cautelares, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el propio Código. Los preceptos no confieren al Secretario del Consejo la posibilidad de decidir sobre la negativa de la solicitud de medidas cautelares, sino que dejan tal decisión a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, órgano colegiado en el que recae la facultad de otorgar y, por ende (*a contrario sensu*), la de negar la procedencia de la solicitud de tales medidas.

De esta forma, como lo ha señalado esta Sala Superior en la tesis XXXIX/2008, con el rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR**,<sup>9</sup> para el dictado de las medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral debe considerar diferentes aspectos, en especial, la existencia del derecho cuya tutela se pretende y

---

<sup>9</sup> Tesis aprobada por unanimidad por la Sala Superior el tres de diciembre de dos mil ocho y consultable en <http://www.trife.org.mx>.



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, debe ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla. Estos elementos deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal criterio resulta aplicable también para efecto de fundar y motivar debidamente la negativa a la solicitud de una medida cautelar por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias.

La consideración de tales elementos para la adopción de medidas cautelares o de su negativa responde a que la decisión cautelar, aunque accesoria, tiene una especial relevancia respecto de la eficacia preventiva del procedimiento y, por tanto, la adopción o negativa de medidas cautelares debe justificarse objetivamente en la apariencia de buen derecho presente en la situación de urgencia o de perjuicio irreparable, considerando también los intereses generales o los derechos fundamentales del tercero denunciado, lo que requiere una valoración *prima facie* del fondo del procedimiento, sin la cual

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

es posible que la decisión resulte de apreciaciones subjetivas carentes de motivación.<sup>10</sup>

Como lo ha reconocido también la Suprema Corte de Justicia de la Nación dos extremos deben actualizarse para obtener una medida cautelar: a) la apariencia del buen derecho y b) el peligro en la demora. Ello requiere un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido, de modo que, según el cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la resolución definitiva se declarará inconstitucional el acto cuestionado.<sup>11</sup>

No obstante, no basta la apariencia de buen derecho (*fumus bonis iuris*) para que se ordenen las medidas cautelares, sino que se requiere de un claro riesgo (*acte clair*) de afectación de los principios y/o derechos que se alegan pueden verse vulnerados y que se justifique una medida cautelar específica, adicional a la propia naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador.

El carácter sumario del procedimiento especial sancionador hace del mismo un proceso cautelar, cuya función precautoria tiene un alcance sustancial, con efectos que pueden trascender al proceso electoral. Si bien la brevedad en el

---

<sup>10</sup> Así lo reconoce la doctrina, por ejemplo, García de Enterría, Eduardo, *La Batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y Proceso Contencioso-administrativo español*, 3ª ed., Thomson-Civitas, España, 2004, p. 80.

<sup>11</sup> Tesis P./J. 109/2004 con el rubro: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RELAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, p. 1849.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

procedimiento reduce el peligro de daño (*periculum in mora*) en la afectación de los derechos; considerando los valores que busca salvaguardar (entre ellos, el de la equidad en la contienda electoral), la adopción de las medidas cautelares permite salvaguardar cualquier ventaja o beneficio indebido, y en el caso de que se declara infundada la denuncia presentada, los actos afectados por la medida cautelar pueden reanudarse, sin afectar gravemente al tercero denunciado, a la sociedad o a la equidad del proceso electoral en una proporción mayor a los beneficios que con la medida cautelar pudieran haberse generado.

De ahí que sea la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral o, en su caso, el Consejo General, y no el Secretario del Consejo General, el órgano competente para tomar la decisión sobre la adopción de medidas cautelares o su negativa, cuando estas sean solicitadas por la parte denunciante, pues el Secretario carece de facultades para valorar la urgencia y la necesidad de preservar el derecho o principio cuya violación se denuncia, al tratarse de cuestiones vinculadas con el fondo del asunto respecto de las cuales no puede pronunciarse más allá de analizar la materia de la denuncia a fin de establecer su competencia;<sup>12</sup> de ahí que, cuando el inicio del procedimiento se realice por instancia de parte ofendida y se soliciten la adopción de medidas cautelares el Secretario del Consejo deba remitir el expediente para que sea la Comisión de Quejas y Denuncias, la que se pronuncie sobre la adopción o la negativa de las mismas; en caso de que

---

<sup>12</sup> Así lo ha considerado la Sala Superior al resolver, entre otros, los expedientes SUP-RAP-38/3009, SUP-RAP-52/3009 y SUP-RAP-68/3009 y SUP-RAP-88/2009.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

el procedimiento se inicie de oficio o no se hayan solicitado por la parte denunciante, el Secretario, en caso de estimarlo necesario, podrá solicitar la adopción de medidas cautelares a la Comisión, en los términos referidos en la tesis XXXIX/2008 de esta Sala Superior.

Considerar lo contrario sería atribuir de manera exclusiva al Secretario del Consejo la facultad de negar la solicitud de medidas cautelares, facultad que, como se explicó, corresponde a la aludida Comisión; además, supondría admitir la posibilidad de que se niegue la adopción de medidas cautelares sobre la base de consideraciones relacionadas con la procedencia del asunto, cuestión distinta a la necesidad de evitar que se causen daños irreparables o se sigan violando los principios y bienes jurídicos tutelados por la Constitución General y el código de la materia.

Por tanto, cuando se admita una denuncia en la que se solicite de manera expresa una medida cautelar, el Secretario debe hacer del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias la solicitud de esas medidas cautelares, para que ésta esté en posibilidad de valorar el asunto y disponer la adopción de las mismas de resultar procedente o, en su caso, de negarlas, si dicha Comisión estima que existen razones suficientes para considerar que el riesgo en la demora del procedimiento administrativo no es de tal gravedad que haga necesario la adopción de tales medidas, cuando el peligro de daño (*periculum in mora*) quede salvaguardado por la propia naturaleza sumaria del procedimiento especial.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Ahora bien, considerando la naturaleza sumaria del procedimiento especial, para salvaguardar la eficacia de la medida cautelar se requiere de un tratamiento urgente, así como de una oportuna impugnación del denunciante respecto a la negativa de su solicitud de medidas cautelares, a efecto de que este órgano jurisdiccional esté en posibilidad de evaluar y resolver sobre dicha solicitud antes de que se emita la decisión de fondo.

De otra forma, en atención a la brevedad de los plazos del procedimiento especial, se corre el riesgo de que en la práctica sea materialmente imposible conocer y resolver oportunamente sobre la legalidad de la adopción de medidas cautelares o de su negativa en contravención al derecho a una tutela cautelar efectiva que deriva del derecho a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución General, tal como lo ha reconocido la doctrina y la experiencia comparada nacional e internacional.<sup>13</sup>

Sin embargo, como antes se dijo, en el presente caso, dado que, como se adelantó, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante resolución emitida el primero de junio de este año, se pronunció respecto del fondo, y puso fin al procedimiento administrativo sancionador especial, en el cual se dictó el acuerdo impugnado que negó la medida cautelar solicitada; es inconcuso que la controversia sobre los efectos de éste último han cesado ante al cambio de situación jurídico-procesal, razón por la cual devienen inoperantes los

---

<sup>13</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, 5ª ed., Thomson-Civitas, España, 2005, pp. 294 y ss.

## **SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS**

argumentos en su contra vertidos por el partido apelante, máxime si se toma en consideración que con anterioridad en la presente sentencia, esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que son apegadas a derecho las consideraciones que sustentan dicha resolución.

Recalcándose que no pasa inadvertido para esta Sala Superior que el Secretario General del Instituto Federal Electoral actuó de manera indebida, al formular pronunciamientos de fondo al dictar el acuerdo en el cual negó la adopción de medidas cautelares.

AL respecto, al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-38/2009, SUP-RAP-52/2009, SUP-RAP-68/2009 y SUP-RAP-88/2009, esta Sala Superior ha sostenido, de manera amplia y clara, que el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, carece de facultades para pronunciarse en cuestiones vinculadas con el fondo del asunto en un procedimiento especial sancionador, en el que debe concretarse a analizar la materia de la denuncia a fin de establecer su competencia.

Si bien los asuntos de referencia versaron sobre el desechamiento de las quejas respectivas, esta Sala considera que en el caso (aplicación de mediadas precautorias) se aplica la misma razón, pues como se ha detallado, las facultades del Secretario están perfectamente delimitadas en la ley y reglamento aplicables, y en ellas no se le autoriza para realizar pronunciamientos respecto del fondo de la cuestión planteada.

Por lo expuesto y fundado

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Se **acumulan** los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-143/2009, SUP-RAP-157/2009 y SUP-RAP-158/2009 al SUP-RAP-156/2009, por lo tanto, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, en términos del considerando segundo.

**SEGUNDO.-** Se **sobresee** el recurso de apelación SUP-RAP-157/2009, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Martín Darío Cázarez Vázquez, su representante propietario ante la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco.

**TERCERO.-** Se **confirma** la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG259/2009, relacionada con el procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009 Y SUS ACUMULADOS SCG/PE/PSD/CG/085/2009 Y SCG/PE/PRI/CG/111/2009, aprobada el primero de junio de dos mil nueve.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** a los recurrentes, así como al tercero interesado, en los domicilios señalados en autos; por **oficio**, con copia certificada de la sentencia, 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, párrafo 3; 28; 29, párrafos 2 y 3, inciso a), y 48, párrafo 1, incisos a) y b), y

## **SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS**

84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de seis votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la reserva formulada por el Magistrado Flavio Galván Rivera y el voto en contra del Magistrado Manuel González Oropeza, quien formula voto particular. El Secretario General de Acuerdos 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**



**SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO  
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN LOS JUICIOS SUP-  
RAP-156/2009 Y ACUMULADOS.**

Disiento con el sentido de la ejecutoria aprobada por la mayoría en los presentes juicios en la que se declaran infundados los agravios de los partidos actores por los siguientes motivos.

Desde el inicio del actual proceso electoral federal esta Sala Superior ha conocido diversos asuntos relacionados con la propaganda electoral o política del Partido Acción Nacional.

Los primeros juicios resueltos por este órgano fueron los relativos a la propaganda que utilizaba programas sociales del gobierno federal, como el seguro popular, el programa oportunidades y otros (SUP-RAP-15/2009, SUP-RAP-16/90, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009 y SUP-RAP-23/2009 y acumulado), en los cuales emití votos particulares al estimar esencialmente lo siguiente:

“La elaboración y la aplicación de las políticas públicas es un proceso complejo que si bien puede tener su origen en

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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

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

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.”

Posteriormente, la Sala Superior aprobó la jurisprudencia “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos, no transgrede la normativa electoral”. Por lo tanto, en mi calidad de magistrado de esta Sala Superior y, de conformidad con lo estipulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, quedo obligado a sujetarme a dicha Jurisprudencia, aunque acorde con mis votos particulares no comulgue con su contenido.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

El pasado 22 de mayo la Sala aprobó la sentencia recaída al SUP-RAP-103/2009, en la que emití un voto razonado en lo referente a la utilización por parte del Partido Acción Nacional de los programas públicos sociales del gobierno en su propaganda. No obstante, voté a favor de la referida sentencia al estimar que en efecto la propaganda del mencionado Partido en su página de internet, en la que presentaba un tríptico con las diversas acciones del gobierno federal en materia social y económica y concluía pidiendo, en relación con un paquete de iniciativas enviadas por el ejecutivo al Congreso para enfrentar la crisis financiera, que se le exigiera a “los gobernantes que se olviden de siglas de partido y no le apuesten al fracaso del gobierno, porque si pierde el gobierno perdemos los mexicanos”, por esta última frase, era propaganda ilegal. Ello, por que la mayoría de esta Sala estimamos que con la referida frase se inducía de manera ilegal al voto.

En los juicios que resolvemos actualmente se somete a nuestra consideración tres spots de televisión transmitidos por el Partido Acción Nacional y que son del tenor siguiente:

En el mensaje en que aparece el luchador conocido como ‘El Místico’ se señala:

*“Mucha gente dice: que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado nunca se había puesto tan ruda como ahora, la neta es que durante años, nadie había luchado contra ellos; ahora el Presidente y el PAN si le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos, así defenderemos a nuestros niños y jóvenes para que la droga no les llegue, esta lucha hay que hacerla por ellos. Yo, por eso, voy a votar por el PAN’. Voz en Off exclama: “NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”*

Del mensaje de la medallista olímpica Iridia Salazar con contenido de voz de la protagonista es:

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

*“Una de las emociones más grandes que he sentido fue ganar mi medalla olímpica, pero no se compara en nada a lo que siento ahora que voy a ser mamá, yo quiero que mi bebe nazca en un país seguro, tranquilo y donde pueda crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN, para ayudar al Presidente en la lucha contra la delincuencia; no podemos permitir que la droga llegue a nuestros hijos”. Voz en Off expresa: “NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”*

Del mensaje televisivo en que aparecen dos grupos de personas tirando de una cuerda, una voz que dice:

*“Durante años, el crimen organizado creció y se fortaleció, mientras los gobernantes preferían voltear a otro lado. Ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorar el problema. NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.”*

Dichos promocionales fueron denunciados por los Partidos Revolucionario Institucional y Socialdemócrata ante el Instituto Federal Electoral, quien resolvió que la queja era infundada en virtud de que estos spots no eran ilegales expresando argumentos relativos a la utilización de programas sociales en la propaganda política electoral de los partidos políticos y así como a los alcances de la libertad de expresión, por lo siguiente.

Estimó que los agravios de los partidos actores consistentes en una indebida fundamentación y motivación de la autoridad responsable son esencialmente fundados.

En efecto, lo indebido de la motivación reside en el hecho de que, por una parte, en los promocionales denunciados en ningún momento se hace referencia a los programas sociales, contrariamente a lo sostenido por la responsable, por lo tanto su argumentación en torno a éstos fue indebida. Por otra parte, la responsable argumentó que para que se dé la figura de la coacción o

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

inducción del voto quien la ejerza debe ser un funcionario público. Esta interpretación de la responsable dista mucho de tomar en cuenta la fuerza de los partidos políticos en un sistema de partidos como el que existe en México, en el que los ciudadanos no pueden acceder al ejercicio del poder público sino es por ellos.

Tampoco le asiste la razón cuando sostiene que los spots denunciados no presionan o coaccionan al elector, ya que no lo amenazan ni condicionan la ejecución de la acción de gobierno a su voto, en virtud de que la autoridad responsable, por una parte, omite analizar la inducción implícita al voto contenido en estos promocionales, valorándolos en el contexto social y de crisis en el que están siendo difundidos y que, por lo tanto, su impacto es mayor, más aun considerando las personas que aparecen en ello (una medallista olímpica y un luchador). Además, contrariamente a lo sostenido por la responsable, del contenido de los spots sí se advierte que se le dice al elector que si no vota por el Partido Acción Nacional, las acciones del Presidente de la República en materia de seguridad se verían comprometidas.

Por otra parte, la motivación de la responsable en lo relativo a la libertad de expresión, parte de la premisa falsa al establecer que la única limitante que ésta tiene en el ámbito electoral consiste en no difamar o denigrar a los partidos políticos, ciudadanos o candidatos. En efecto, ésta es sólo una de las limitantes, pero existen otras como la coacción o inducción implícita del voto a favor de un

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

partido político determinado, y en particular, la que quiso plasmar el legislador en la reforma electoral constitucional del año dos mil siete relativa a la propaganda política.

Estimo que la responsable hace caso omiso de la reforma electoral llevada a cabo en el año 2007 en la que el legislador quiso poner fin a los abusos de los partidos políticos en materia de propaganda y a la intervención en los procesos electorales.

Tampoco le asiste la razón cuando sostiene que no es su intención imponer o predeterminar a los partidos políticos el contenido con el cual deben presentar sus programas y acciones, siempre y cuando su propaganda no sea denigrante. En efecto, este argumento resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, base V, en relación con el apartado D de la base III, que disponen que el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de organizar las elecciones federales con base a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y en el ejercicio de esta función le compete imponer las sanciones por infracciones a las disposiciones constitucionales en materia de propaganda de los partidos políticos en radio y televisión. Por lo tanto, en aplicación de este precepto constitucional el citado Instituto debe interpretar las normas aplicables, procurando al hacerlo potencializar los principios rectores de los procesos electorales.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Por lo anterior, la autoridad responsable incurrió en una indebida motivación al emitir la resolución impugnada, por lo que procede revocar la resolución impugnada, situación que por regla general tendría como consecuencia ordenar a la responsable que emita una nueva resolución. Sin embargo, ante la inminencia de la jornada electoral el próximo cinco de julio del año en curso y ante el riesgo de que la violación demandada se consuma de manera irreparable, con fundamento en los artículos 6, párrafo 3 y 47, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior estima que lo conducente es sustituirse a la autoridad administrativa electoral y valorar el contenido de los promocionales denunciados para el efecto, en caso de resultar contrarios a la legalidad o a los principios democráticos, se ordene al Consejo General responsable emita un acuerdo o adopte las medidas pertinentes vinculando tanto al Partido Acción Nacional como a los medios de comunicación social correspondientes, se abstengan inmediatamente de transmitir los spots denunciados.

Esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que para determinar que un acto promocional de carácter político trasciende y viola el principio de la libertad de expresión, debe realizarse un proceso de ponderación en el que se valoren la violación a este principio y la garantía de los principios rectores de los procesos electorales. Para ello, es indispensable tomar en



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

consideración el contexto político y político-electoral en el que se da la propaganda denunciada. En efecto, la vida política conlleva una contienda ideológica entre los diversos actores inmersos en el proceso democrático, por lo que la libertad de expresión de los partidos debe medirse acorde a las características y estándares propios del debate político. Por lo tanto, el juez debe valorar y ponderar todos los elementos, explícitos e implícitos, que integran una propaganda política de conformidad con el contexto en el que ésta se da.

Si bien, la intención del constituyente y del legislador consistió en regular la propaganda política de los partidos a fin de evitar excesos que vulneren la democracia y, en particular la equidad en la contienda electoral, también es cierto que el juez no puede convertirse en un censor de la opinión política, sino al contrario, debe ponderar los principios que están en juego y la situación en la que se da una determinada propaganda, con el fin de potencializar la libertad de expresión en el ámbito de la política y garantizar a la vez el estricto cumplimiento de los principios rectores de toda elección y, con ello, fortalecer la democracia.

Si bien, 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 posee de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, son parte

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

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, cabe señalar que dicho juicio fue resuelto en base a la legislación vigente antes de la reforma electoral de dos mil siete. Con la nueva normativa y acorde con el espíritu del constituyente esta argumentación ya no tiene validez, en virtud de que con la reforma se buscó evitar la intervención de los funcionarios públicos en los procesos electorales bajo cualquier modalidad.

En la sentencia recaída al SUP-RAP-103/2009, esta Sala sostuvo que el derecho a la libertad de expresión en materia de propaganda política electoral no 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 de inducir ilegalmente a los ciudadanos, para llevarlos a emitir el voto a favor de un determinado

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

partido político. Por lo tanto, no es válido que en la propaganda política que realicen, puedan incluir elementos que tengan esos efectos.

Si bien, esta Sala Superior se ha pronunciado a favor de privilegiar la libertad de expresión de los partidos políticos, siempre ha ponderado ésta con la primacía del derecho de votar y la garantía de que el voto se ejerza siempre libre de toda presión o coacción, única manera de garantizar una elección plenamente democrática.

Sentado lo anterior, los spots promocionales del Partido Acción Nacional denunciados, entre otros, por el Partido Revolucionario Institucional, ponderados con lo dicho anteriormente, permite advertir que sí son contrarios a derecho, porque incluyen de manera implícita mensajes que inducen al electorado hacia una determinada opción política y a rechazar otras, al utilizar la referencia al presidente de la República, con la particularidad de sugerir un perjuicio eventual si no se vota por el Partido del que emana el Presidente, ya que de no hacerlo los spots denunciados sugieren que el país viviría en un caos debido al narcotráfico, lo cual conlleva a que dicha inducción sea ilegal.

Además, el contenido de estos promocionales lleva al elector a la confusión en virtud de que dan a entender que la seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico son sólo competencia y logros del Presidente de la República y del partido del cual emanó, situación que no es acorde ni a

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

la Carta Magna ni a la realidad. En efecto, la implementación de estas políticas competen a los poderes ejecutivos federal y estatales de conformidad con lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política, noveno párrafo, que dispone:

*“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala...”*

De la transcripción anterior se advierte que el Constituyente dispuso que la seguridad pública sea una función concurrente entre la Federación, los Estados y los municipios, de conformidad con lo establecido por la ley. Es decir, que dichos poderes actuarán en el ámbito de la seguridad pública en función de lo dispuesto por la ley, o sea por el legislador. Por lo tanto, la seguridad pública es competencia tanto de los poderes ejecutivos como de los legislativos, mas en ningún caso sólo del Presidente de la República y menos aún de los partidos políticos como tales.

Además, el contenido de los spots desnaturalizan el fin del proceso electoral federal en curso que es el de renovar la Cámara de Diputados, al convertirlo en un plebiscito a favor del Presidente de la República. Ello, porque llaman al elector a expresar su voto a favor del actual titular del Poder Ejecutivo, convirtiéndolo en el eje del proceso, y no a votar por los candidatos a diputados federales del Partido Acción Nacional.

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Además, en México el sistema político corresponde al modelo presidencialista y no al parlamentario, es decir, que el gobierno no proviene del partido que tiene la mayoría parlamentaria, por lo tanto, en las próximas elecciones legislativas puede ganar un partido de oposición, sin que ello implique un cambio de gobierno. Así, el contenido de los promocionales induce al error al pretender que el titular del Poder Ejecutivo debe tener la mayoría en el Congreso.

Para arribar a las conclusiones que anteceden es menester analizar el contenido de los spots denunciados y reproducidos anteriormente:

Del spot realizado por el luchador "Místico", se advierte que el Partido Acción Nacional declara que ningún gobierno anterior al actual había emprendido el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado, y que sólo el Partido Acción Nacional con su actual Presidente de la República han luchado contra ellos.

Luego, en el promocional se dice que hay que votar por el Partido Acción Nacional para apoyar conjuntamente al Presidente y al Partido, porque de esta forma se podrá defender a la juventud de las drogas.

De una lectura detenida de este spot, se advierte, que para el Partido Acción Nacional el Presidente pertenece al Partido y por lo tanto, deja de ser el Presidente de la República, es decir, lo convierten en un miembro más del Partido con funciones ejecutivas nacionales, dando la impresión de que es

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

el Partido el que conduce las políticas públicas y el Presidente sólo las ejecuta.

En el promocional en el que aparece la medallista olímpica Iridia Salazar, también se vincula estrechamente el sufragio a favor del Partido Acción Nacional como la manera de ayudar al Presidente de la República en el combate contra las drogas y por la seguridad pública. En este caso, se le dice al elector que si no vota por el Partido Acción Nacional, entonces no se apoya al Presidente en estas acciones, deduciéndose el riesgo de que las mismas se vean interrumpidas, si no se vota en ese sentido.

Finalmente, en el tercer spot denunciado, se presenta una división entre la época anterior a que el actual Presidente de la República asumiera el poder, señalando que durante esa época los gobiernos dejaron crecer al crimen organizado fingiendo no percatarse de ello. En cambio, actualmente el Presidente sí ha enfrentado este problema. Una vez más en este promocional se vincula el voto para renovar a la Cámara de Diputados a apoyar al Presidente de la República, coaccionando al elector para votar por el Partido Acción Nacional, porque de no hacerlo, se le dice, que optará por una opción política que, como en épocas anteriores ignorará el problema del crimen organizado.

Del análisis de los tres promocionales denunciados, se advierte que además de los elementos explícitos y visibles que estos contienen, como toda publicidad, tienen mensajes que se insertan de manera implícita o inferencial, y que impactan en el

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

subconsciente de quienes los reciben, pudiendo llegar incluso a inducir patrones de conducta, sin que el público lo advierta de manera conciente.

De estos elementos implícitos de los promocionales se desprende que estos llevan al elector a concluir que si no vota por el Partido Acción Nacional y lo hace por otro partido político, entonces el país será gobernado por el crimen organizado y por el narcotráfico, ello porque el Presidente sin el Partido del que emana, ya no podrá hacer nada, ni cumplir las políticas públicas.

Es decir, que con estos promocionales, no sólo el Partido Acción Nacional utiliza la figura del Presidente de la República, como si fuese una figura del ámbito privado del Partido y no perteneciente al espacio público, sino que además, reduce el margen de acción del titular del Poder Ejecutivo a que el partido político del que éste emana sea mayoritario en el Congreso, reduciendo de esta forma el alcance de la figura presidencial, y anulando la existencia del Congreso de la Unión. Además, con esto se desvía la aplicación de la ley.

Así, tomando en consideración el momento en el que se encuentra actualmente la campaña electoral, así como las diversas acciones llevadas a cabo por el gobierno federal, se concluye que los spots denunciados tratan de inducir de manera ilícita a los electores a votar por el Partido Acción Nacional, ilicitud que se advierte por el contenido explícito e implícito de los promocionales en el sentido de que si emiten un

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

sufragio distinto el país caerá en una crisis de seguridad pública.

Por lo tanto, del análisis de los promocionales anteriores, se advierte que el Partido Acción Nacional viola lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional, Base I, párrafo segundo, que dispone que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio.

De dicha disposición constitucional se advierte que los partidos políticos deben promover la participación ciudadana para integrar los poderes públicos en base a sus programas, principios e ideas, es decir que para obtener los votos de los electores los partidos deben basar su propaganda político-electoral en sus propios programas e ideas, y no, como en el presente caso, en las acciones del titular del Poder Ejecutivo. Permitir estas prácticas, equivale a tolerar que se desnaturalicen las campañas electorales, cuyo fin es que los diversos partidos y sus candidatos presenten a la ciudadanía sus proyectos y contrasten sus ideas, es decir que se entable un verdadero debate democrático entre los partidos políticos y no entre el Presidente de la República con el Partido del que emana y los demás partidos políticos, esta práctica es violatoria del principio de equidad en la contienda electoral y empobrece el debate ideológico.



## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

Al contrario, la finalidad de una campaña electoral es darle a los electores todos los instrumentos necesarios para que puedan reflexionar su voto ante una diversidad de propuestas que deben tender, por definición, a mejorar, en el futuro, en base a propuestas novedosas, la vida cotidiana de la comunidad. Situación que no acontece en los promocionales analizados anteriormente.

Así, estimo que al haber resultado fundado el agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación, este órgano colegiado debía arribar a la conclusión de que los tres spots denunciados infringen lo dispuesto por 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, toda vez que al recurrir a la figura del Presidente de la República en lo relativo a las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal en materia de seguridad pública y, en particular, al combate contra el narcotráfico, inducen implícitamente al elector a votar por el Partido Acción Nacional a fin de que el Presidente pueda seguir actuando en la materia, porque de no votar así, según dichos promocionales, tales acciones ya no serían realizadas por otros partidos políticos.

En mérito de lo anterior, tomando en consideración que la finalidad del procedimiento especial sancionador es inhibir la realización de la conducta por ilegal, y que el proceso electoral federal se encuentra actualmente en la etapa de la campaña electoral, la cual concluye tres días antes de la jornada electoral, es decir, el próximo primero de julio, considero que

## SUP-RAP-156/2009 Y ACUMULADOS

era urgente que esta Sala resolviera en plenitud de jurisdicción con la finalidad de evitar que se consumieran de modo irreparable los efectos ilegales de los promocionales analizados, consecuentemente, procedía ordenar el retiro inmediato de los tres promocionales que se difunden en televisión, particularmente, en los canales XEW-TV canal 2, XHGC-TV canal 5, XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13, así como en las estaciones de radio y en la página Web del Partido Acción Nacional.

De igual forma debía ordenarse a la autoridad responsable para que, en términos del artículo 370, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, formulara un nuevo proyecto de resolución, declarando la queja fundada en los términos de la presente ejecutoria, concluyendo, que el Partido Acción Nacional infringió los artículos 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución Federal, 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 pretenden evitar un perjuicio dependiendo de su emisión en determinado sentido.

Los motivos anteriores sustentan mi disenso con la ejecutoria aprobada por la mayoría por lo que emito mi voto en contra.

**Magistrado Manuel González Oropeza**