

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-145/2009

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ARMANDO CRUZ
ESPINOSA

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

VISTOS, los autos del recurso de apelación al rubro indicado, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Resolución CG197/2009 de veintidós de mayo de dos mil nueve emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictada en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PAN/CG/079/2009; y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes: De lo narrado por el apelante y de las constancias de autos se deduce lo siguiente:

a) Denuncia. El ocho de mayo de dos mil nueve, Roberto Gil Zuarth, representante propietario del Partido Acción Nacional acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó denuncia ante la

SUP-RAP-145/2009

Secretaría Ejecutiva de dicho instituto, en contra del Partido Revolucionario Institucional y del Grupo Parlamentario de éste partido en el Senado de la República, por actos que estimó constituyen infracciones a la normativa electoral.

Los hechos de la denuncia se refieren a la propaganda siguiente:

1. Inserción en el periódico Alfa de Toluca de propaganda que utiliza un tablero del juego conocido como "scrabble" en el cual se ataca al Partido Acción Nacional utilizando las palabras "desempleo", "inflación", "PAN" y "devaluación", así como la frase "¿Vas a permitir que el PAN siga jugando con el país? NOSOTROS NO". Esta publicación se atribuye al Partido Revolucionario Institucional.

2. La inserción de textos y desplegados en las revistas Nexos (número 376), Proceso (número 1696) y Milenio (número 602), identificados con los títulos "Conmemoración del Aniversario del PRI" y "EL PRI CUMPLE"; con este último título se insertan los desplegados en las revistas Proceso y Milenio, pero con contenido distinto.

La inserción se imputa al partido, mientras que los desplegados se atribuyen al grupo parlamentario de dicho instituto político en el Senado de la República.

La queja dio lugar al procedimiento especial sancionador, registrado con la clave alfanumérica SCG/PE/PAN/CG/079/2009.

b) Sustanciación del procedimiento. El nueve de mayo del año en curso se admitió la queja, se formularon distintos requerimientos a los directores y/o representantes legales de las revistas "Proceso", "Milenio" y "Nexos", así como al del periódico Alfa de Toluca. En su oportunidad se inició el procedimiento administrativo de sanción, se ordenó emplazar a los denunciados, a quienes se citó a la audiencia de ley, la cual tuvo lugar el veinte de mayo de dos mil nueve.

c) Resolución del procedimiento de sanción. El veintidós de mayo de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución CG197/2009, en la cual resolvió la queja declarándola fundada en parte.

Por un lado, se desestimó la denuncia respecto de la publicidad del partido identificada como juego "scrabble", por considerarla no denigratoria.

Por otro, se declaró fundada la queja respecto de esa misma propaganda, pero por constituir propaganda electoral anticipada.

De igual modo, se calificó de fundada la queja en cuanto a los desplegados publicados por el grupo parlamentario del partido en el Senado de la República, al considerarse difundidos en periodo prohibido.

Conforme a esa decisión, la autoridad administrativa electoral sancionó al partido con multa de mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalente a cincuenta y cuatro mil ochocientos pesos.

SUP-RAP-145/2009

Respecto de los Senadores del grupo parlamentario de referencia, se ordenó dar vista a la Cámara de Diputados para que ésta “determine lo que proceda en derecho”.

En relación con la conducta de los Senadores, se sancionó al Partido Revolucionario Institucional con amonestación pública, por incumplir su calidad de garante.

II. Medio de impugnación. Inconforme con esta determinación, el veintinueve de mayo de este año, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación. El escrito impugnativo se presentó ante el Instituto Federal Electoral.

III. Recepción y Turno. Mediante acuerdo de la presidencia de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fechado el cuatro de junio del presente año, se tuvo por recibido el recurso, se ordenó integrar el expediente y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, se formó el expediente SUP-RAP-145/2009.

IV. Admisión. En su oportunidad se dictó el acuerdo por el cual la Magistrada Instructora admitió a trámite el citado recurso de apelación.

V. Cierre de instrucción. Una vez sustanciado el recurso por sus fases legales, mediante proveído de veintitrés de

junio se declaró cerrada la instrucción, con lo cual quedaron los autos en estado de dictar sentencia; y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108, apartado 1, inciso a), en relación con el numeral 118, apartado 1, inciso w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 186, fracción III, incisos a) y g) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, apartado 1, inciso b) y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación por virtud del cual se controvierte la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la cual se imponen determinadas sanciones.

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

SUP-RAP-145/2009

a) Forma. Se cumple el requisito previsto en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el escrito de impugnación se presentó ante la autoridad responsable y en aquél se contiene: el señalamiento del nombre del recurrente, el del domicilio para recibir notificaciones, la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable, la mención de los hechos, los agravios que el recurrente dice le causa la resolución recurrida, el asentamiento del nombre y la firma autógrafa del impugnante, precisando la calidad que ostenta su promoverte.

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

b) Oportunidad. El recurso de apelación se interpone oportunamente. El acto impugnado consistente en la resolución CG197/2009, en virtud de la cual declaró fundado parcialmente el procedimiento sancionador identificado con la clave SCG/PE/PAN/CG/079/2009, se dictó el veintidós de

mayo de dos mil nueve, pero se ordenó engrosar, habiéndose notificado dicho engrose según lo reconoce el representante del partido impetrante, el veinticinco de mayo del año en curso.

En tanto que el escrito de apelación se presentó el veintinueve de mayo de este año.

Por tanto, es evidente su oportunidad al haberse formulado dentro de los cuatro días siguientes a la notificación de la determinación recurrida, o sea, dentro del plazo a que se refiere el artículo 8 de la citada ley de medios.

c) Legitimación. El recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, que es precisamente a quien se vinculó, compareció en el procedimiento de sanción y fue declarado como infractor. Por ello, está legitimado para interponer el presente medio de impugnación, con base en lo previsto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Se satisface este requisito porque el impugnante hace valer el recurso de apelación con la finalidad de combatir la resolución emitida por la autoridad federal electoral administrativa, en la cual se declaró parcialmente fundada la queja interpuesta en su contra, pues aduce que tal determinación lesiona su esfera de derechos, además de que la presente vía es la idónea y útil para reparar los pretendidos agravios, en caso de determinarse la

ilegalidad de la decisión mencionada, elementos que, precisamente en su relación justifican la existencia del interés jurídico del inconforme.

e) Personería. El medio de impugnación fue promovido por representante con personería suficiente para hacerlo, toda vez que consta en autos que en el procedimiento especial sancionador comparecieron, el recurrente con la misma calidad con la que ahora actúa y que dicho carácter le fue reconocido por la autoridad responsable; además, obra constancia de que Sebastián Lerdo de Tejada es el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Consecuentemente, en términos del artículo 45 párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se le reconoce la personería con la que promueve.

f) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad porque el presente recurso de apelación es interpuesto para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual no está prevista en la ley, la procedencia de un diverso medio de defensa por virtud del cual se pueda revocar, anular o modificar, atento a lo previsto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la ley general de medios citada.

En esa virtud, al estar colmados los requisitos de procedencia, ha lugar a resolver en cuanto al fondo el recurso interpuesto.

TERCERO. Resolución combatida. El acto impugnado por el recurrente, en la parte que al caso interesa, es del tenor siguiente:

“NOVENO. DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO. En el presente considerando se estudiará si el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República violento lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2 del numeral 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, por la publicación en las revistas "Proceso" y "Milenio" de dos inserciones tituladas "El PRI cumple", de fecha 30 de abril de 2009. Y en caso de acreditarse la infracción a la normatividad en comento, estudiar si el Partido Revolucionario Institucional resulta implicado en la comisión de la misma (artículo 38, párrafo, inciso a) del código electoral federal).

Al respecto, esta autoridad considera necesario transcribir el contenido de los artículos referidos en el *párrafo que antecede*:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

‘Artículo 41. (...)

Apartado C. (...)

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

(...)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

'Artículo 2

(...)

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

(...)

Artículo 347

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

(...);

La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

(...)

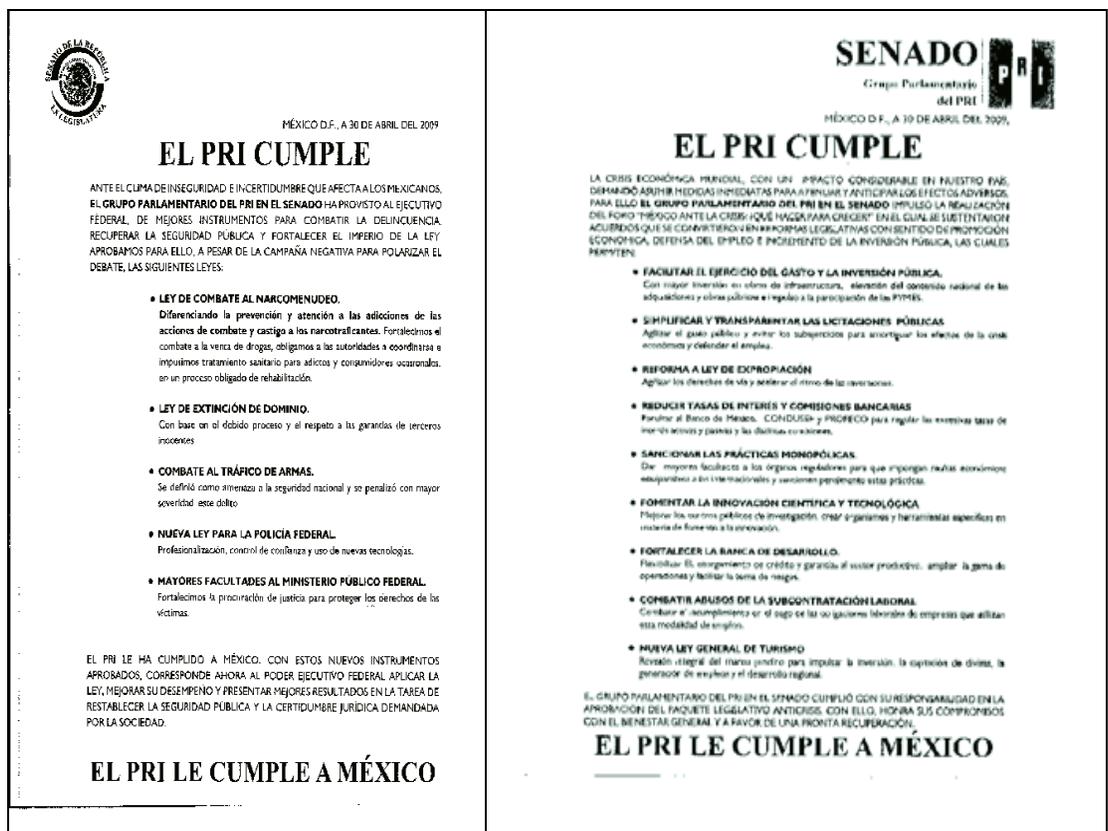
Así de los numerales antes expuestos se desprende, lo siguiente:

- Que tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales existe la prohibición de que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.
- Que dicha prohibición se refiere a la propaganda gubernamental tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

- Que las únicas excepciones a la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo en que transcurra el proceso electoral es que la misma se refiera a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Expuesto lo anterior, y toda vez que en autos está probada la existencia de los desplegados que alude el Partido Acción Nacional, así como la contratación de su difusión en las Revistas Proceso y Milenio, por parte Senado de la República, a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, esta autoridad considera necesario determinar su naturaleza, es decir, si la misma constituye propaganda política, electoral o gubernamental.

A efecto de llevar el análisis antes aludido, a continuación se insertan los mismos:



Como se observa los desplegados antes insertos, cuentan con las siguientes características:

- Ambos hacen referencia al Senado de la República, toda vez que en uno se inserta del lado izquierdo el logotipo de dicho órgano y se alude a la LX Legislatura y en el otro del lado derecho se observa la frase "Senado, Grupo Parlamentario del PRI" y justo enfrente se inserta el logotipo de dicho instituto político.

SUP-RAP-145/2009

- Asimismo, los dos tienen fecha de 30 de abril de 2009 y se titulan "EL PRI CUMPLE".
- Ambas publicaciones refieren al trabajo legislativo que se ha venido realizando en el Senado de la República.
- La publicación del lado izquierdo precisa que el Grupo Parlamentario del PRI ha provisto al Ejecutivo Federal de mejores instrumentos para combatir la delincuencia, recuperar la seguridad pública y fortalecer el imperio de la ley y señala que se aprobaron las siguientes leyes: de combate al narcotráfico, de extinción de dominio, combate al tráfico de armas, para la policía federal y mayores facultades al ministerio público federal e incluso en cada ley se hace una referencia de lo más destacable.
- Por su parte, el desplegado del lado derecho refiere que el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado impulsó la realización del foro "México ante la crisis" en el cual se sustentaron acuerdos que se convirtieron en reformas legislativas en sentido de promoción económica, defensa del empleo o incremento de la inversión pública.
- Al final de dichos desplegados se hace alusión de que el PRI cumple con su responsabilidad de aprobar los paquetes legislativos referentes a restablecer la seguridad pública y anticrisis.

Expuesto lo anterior, se considera necesario recordar el contenido del artículo 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, que a la letra señala:

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

En ese orden de ideas, también resulta ilustrativo referir el contenido del comunicado que se publicó en la Gaceta Parlamentaria de 12 de octubre de 2006, mismo que es al tenor siguiente:

‘DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS, SOBRE

LA REPRODUCCIÓN Y USO DEL LOGOTIPO OFICIAL DE LA LX LEGISLATURA.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 70, segundo párrafo, y 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 38, apartado 1, incisos a) y e), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, y

Considerando

- 1. Que cada legislatura elige un logotipo único para ser empleado como distintivo oficial del periodo correspondiente.*
- 2. Que en sesión del 6 de septiembre de 2006 la Conferencia eligió entre las propuestas expuestas el logotipo oficial que representará a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.*
- 3. Que, en virtud de que el logotipo se conforma con el Escudo Nacional como elemento principal, y con diversos módulos distintivos de la legislatura correspondiente, es indispensable establecer los criterios de reproducción y utilización.*
- 4. En razón de lo antes expuesto, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos expide el siguiente*

Acuerdo

Primero. La reproducción y uso del logotipo oficial se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 2, 5 y 6 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, así como por el acuerdo de esta Conferencia del 6 de septiembre de 2006.

Segundo. Para los efectos del artículo 6 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales será considerada como "papelería oficial" aquella que sea utilizada por los órganos de gobierno, comisiones, comités y unidades administrativas de la Cámara. Igualmente será considerada como "papelería oficial" la que sea utilizada por los legisladores individualmente, en cuyo contenido se divulgue o se dé a conocer el trabajo parlamentario realizado o por realizar tanto del legislador como de la LX Legislatura.

Tercero. Será considerado como oficial el uso del logotipo por los grupos parlamentarios, comisiones, comités y legisladores en sus respectivas oficinas de atención ciudadana, si las hubiere, así como en sus correspondientes páginas electrónicas.

SUP-RAP-145/2009

Cuarto. Queda prohibida cualquier forma de reproducción o uso del logotipo oficial fuera de la normatividad citada en el punto anterior.

Quinto. Para los casos no previstos por la regulación señalada y que no sean contrarios a ésta, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos resolverá sobre su procedencia.

Sexto. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

(...)'.

De los ordenamientos normativos antes expuestos, en términos generales se obtiene:

- Que se considera propaganda institucional la que es emitida por los poderes públicos, órganos de gobierno en los tres niveles de gobierno, órganos autónomos y cualquier ente público, siempre y cuando se lleve a cabo fuera del periodo de campañas.
- Que tenga un fin informativo, educativo o de orientación social.
- Que sólo se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin elementos personales o que su contenido sea político-electoral.
- Que se considerada "papelería oficial" aquella que sea utilizada por los órganos de gobierno, comisiones, comités, unidades administrativas de la Cámara.
- Que también se considera "papelería oficial" la que sea utilizada por los legisladores individualmente, en cuyo contenido se divulgue o se dé a conocer el trabajo parlamentario realizado o por realizar tanto del legislador como de la LX Legislatura.
- Que será considerado como oficial el uso del logotipo por los grupos parlamentarios, comisiones, comités y legisladores.

Evidenciado lo anterior y realizada la descripción de las inserciones publicadas en las revistas "Milenio" y "Proceso", se llega a la conclusión de que la propaganda materia del presente procedimiento reúne los elementos necesarios para ser considerada como propaganda gubernamental, ya que la misma refiere a la Cámara de Senadores, incluye el logotipo de la LX Legislatura e incluso se hace alusión al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Esto se concluye así, porque no obstante que el logotipo de la Cámara en cita, sólo aparece en una de las inserciones, esta autoridad no puede dejar pasar el hecho de que los desplegados aparecen juntos, es decir, en hojas subsecuentes, en ambas publicaciones; por ende, las mismas forman parte de un todo.

No obstante lo anterior, de su simple lectura se advierte que tiene un fin informativo, pues en dichos desplegados se reseñan las actividades legislativas que por parte del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República a últimas fechas se han realizado en materia de seguridad pública, promoción económica, defensa del empleo e incremento de la inversión pública.

Incluso tal argumento, se robustece si tomamos en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que el segundo periodo de sesiones se inicia el primero de febrero y concluye a más tardar el 30 de abril siguiente, situación que aconteció en la especie y se invoca como un hecho público y notorio.

Otro elemento que debe tomarse en cuenta para concluir que dicha propaganda es gubernamental y que tiene un fin informativo, es el hecho de que de las investigaciones realizadas por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se obtuvo que la orden de inserción para la publicación de dichos desplegados en las revistas Proceso y Milenio se hizo a solicitud del Senado de la República, a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En ese sentido, se estima que la adminiculación del uso oficial del Logotipo del Senado de la República en la propaganda denunciada, así como la referencia al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el carácter informativo que tiene la propaganda bajo análisis permite concluir que la misma es de naturaleza gubernamental.

Expuesto lo anterior esta autoridad considera entrar al fondo de la cuestión planteada en el sentido de determinar si con la difusión de dicha propaganda se violenta la prohibición constitucional y legal de no difundir propaganda gubernamental dentro del periodo de campañas y hasta la jornada electoral. No obstante, ello cabe hacer consideraciones generales respecto al tema que nos ocupa.

CONSIDERACIONES GENERALES

Al respecto, debe tenerse presente que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la Constitución General, se desprende que en México la soberanía popular reside esencial y originalmente en el pueblo mexicano; que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los

SUP-RAP-145/2009

casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores.

Que del artículo 41, párrafo segundo el mismo ordenamiento legal se desprende que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Que de conformidad con lo previsto en la base I, primer párrafo, del artículo constitucional bajo análisis se obtiene que uno de los fines principales de los partidos políticos es el de contribuir a 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.

Que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en una cámara de diputados y una cámara de senadores, cuyos integrantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, siendo que corresponde al Presidente de cada cámara velar por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, lo cual se desprende de lo previsto en los artículos 50 y 61 de la Constitución General.

Por su parte, de los artículos 51, 56, párrafo primero y 62 de la Constitución General se obtiene que la cámara de diputados se compone de quinientos representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años y la cámara de senadores se integra por ciento veintiocho miembros electos cada seis años; los diputados y los senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, en cuyo caso cesarán sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

El Congreso tiene la facultad de expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento interno, así como las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en esa cámara de conformidad con lo previsto en el numeral 70, párrafos segundo y tercero, de la Constitución General.

De acuerdo con la reserva legal indicada, se tiene que la Ley Orgánica del Congreso, dispone lo siguiente:

Respecto de los diputados, los artículos 26, párrafo primero y 30, de la citada ley, precisan que el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara; los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partidos, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

En el caso de los Senadores, los artículos 71, 76 y 78, de la citada ley orgánica, precisan que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes; los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política, en el caso de senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones.

En ese tenor, de acuerdo con las normas antes referidas, es dable afirmar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, entre los que se encuentra el Poder Legislativo, cuya función primordial es la de iniciar y formar leyes, a través de representantes electos por el pueblo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, siendo los partidos políticos la organización de ciudadanos que sirve como medio para que éstos accedan al poder público.

Bajo estas condiciones, es incuestionable que, una vez que los ciudadanos postulados por los partidos políticos son votados por la ciudadanía y declarados electos para ocupar un cargo de representación en el Congreso de la Unión, tienen la obligación de respetar el mandato popular y de desempeñar el cargo para el cual fueron electos, en términos del artículo 36, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, en el ejercicio de su cargo, los diputados y senadores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; al contrario, en principio, buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, pero sin que se ignore o merme

SUP-RAP-145/2009

la esencia del cargo y su tarea principal; a saber: la representación de la soberanía popular en la función legislativa, ejercida a través de diputados y senadores libres de pensar, opinar y decidir en la esfera de su competencia.

Es decir, los legisladores, al haber sido postulados como candidatos a un cargo de elección popular por un partido político, es indudable que en su labor legislativa realizan las acciones parlamentarias para que los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido político se cumplan, por tanto, su actividad legislativa coincide, en principio, con las propuestas y postulados del partido, aunque también al ser representantes de la Nación deben buscar el bien de ésta.

De esta forma, en el orden jurídico mexicano se prevé la posibilidad de que diputados y senadores que comparten una misma ideología se reúnan en grupos al interior de las respectivas cámaras, formando al efecto grupos parlamentarios, con el objeto de garantizar la coexistencia de distintas corrientes ideológicas y de coadyuvar a las tareas legislativas, pero ello no supone una extensión del partido político en el Congreso de la Unión.

Así es, la libertad de pensamiento, expresión y actuación de los diputados y senadores (incluyendo el derecho de organizarse en grupos parlamentarios) pueden estar legítimamente orientados e, inclusive, identificados por la ideología de los partidos políticos que los postularon.

Como se puede advertir del contenido de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en la formación de un grupo parlamentario es necesario distinguir dos elementos: un elemento de carácter estructural y otro de carácter teleológico. De acuerdo con el primero, la agrupación de los representantes populares en grupos legislativos se hace en función de la afiliación de partido, y de acuerdo con el segundo (elemento teleológico) la finalidad de constituir un grupo parlamentario es garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el órgano legislativo.

Ahora bien, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

Lo anterior constituye un rasgo esencial de las democracias representativas, toda vez que, desde sus orígenes, la idea de gobierno representativo estuvo ligada a la discusión pública.

Esto es así porque las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.

Sin embargo, a diferencia de otro tipo de funcionarios, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en que los legisladores deban comunicar a la ciudadanía sus gestiones.

No obstante lo anterior, tal como se evidenció en la primera parte del presente considerando dichos legisladores se encuentran limitados a informar sus actividades de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se encuentran obligados a cumplir con un contenido y con una temporalidad específica.

La anterior afirmación tiene su sustento en que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 del código de la materia, la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, por tal motivo ningún otro ente, debe emitir y difundir propaganda que pueda tener inferencia en el normal desarrollo del proceso comicial, ya sea a favor o en contra de alguno de los contendientes.

Esto es así, porque el legislador con las reformas constitucional y legal de los años 2007 y 2008, respectivamente buscó la ponderación y respeto absoluto del principio de equidad durante el proceso electoral, sobre todo en los tiempos de precampañas y campañas.

Así debe tenerse en cuenta que como se ha evidenciado con las anteriores consideraciones, los legisladores se encuentran facultados a informar a la ciudadanía en general el resultado de su labor y toda vez que en ninguna norma del sistema legal mexicano se regula la forma de hacerlo resulta válido que dicha labor informativa se realice mediante la utilización de los medios de comunicación; no obstante ello, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal derecho se encuentra sujeto a una prohibición específica que es no realizar difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que

SUP-RAP-145/2009

comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

En consecuencia, de todo lo expuesto es válido afirmar que los legisladores tienen derecho a informar el resultado de sus actividades, y que dicha propaganda no constituirá una violación a la normatividad electoral aplicable, siempre que cumplan con lo siguiente:

1. La contratación de la propaganda debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, entendiendo por ello su grupo parlamentario o cualquiera de las cámaras que integran el H. Congreso de la Unión. Su contenido debe ser informativo, es decir, debe estar encaminado a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.
2. No se debe realizar dentro del periodo campaña electoral.
3. Su finalidad debe ser informativa respecto de las actividades legislativas, es decir, por ningún motivo debe tener contenido electoral.

Visto lo anterior, conviene recordar que en el caso se tiene acreditado:

- Que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República emitió dos desplegados de fechas 30 de abril del año que transcurre, referentes a sus actividades legislativas, en específico en materia de seguridad pública, promoción económica, defensa del empleo e incremento de la inversión pública.
- Que el mismo 30 de abril se contrató con las revistas Proceso y Milenio Semanal la difusión de dichos desplegados en su próxima edición.
- Que los Representantes Legales de dichas revistas señalaron que la contratación de esos espacios la hizo el Senado de la República, a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
- Que al momento de ordenar las inserciones respectivas, se les indicó la fecha en que se cerraba la edición así como el día que saldrían a la venta.
- Que la revista Proceso, en su edición número 1696, salió a la venta el día 3 de mayo del presente año.
- Que la revista Milenio Semanal, en su edición número 602, salió a la venta el 4 de mayo del presente año.

Precisado todo lo anterior, esta autoridad considera que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional del Senado de la República violó lo previsto en el artículo 41, base III,

Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2 del numeral 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, al tenor de las siguientes consideraciones.

Al respecto, cabe referir que la propaganda en cuestión cumple con los extremos para considerarse legal, toda vez que fue emitida por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República el mismo día que se declaró cerrado el segundo periodo de sesiones del Senado, de conformidad con lo previsto en los numerales 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incluso, de su simple lectura se advierte que tiene un fin informativo respecto a sus actividades legislativas y de ninguna forma se refiere al proceso electoral comicial que a la fecha se viene desarrollando; no obstante, lo anterior dichos desplegados incumplen con la restricción de la temporalidad en que debió ser difundida.

Esto es así, porque de las constancias que obran en autos se advierte que la propaganda gubernamental hoy denunciada se difundió durante el tiempo prohibido por la norma, es decir, una vez iniciadas las campañas electorales, toda vez que es un hecho público y notorio que éstas iniciaron el día 3 de mayo del presente año, puesto que de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 del artículo 237 del código electoral federal, las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas y ya que es un hecho conocido para esta autoridad que tal sesión se realizó el 2 de mayo anterior.

Así, aun cuando esta autoridad considera que en inicio dicha propaganda es legal, pues se encuentra amparada en el derecho de los legisladores de informar a la ciudadanía el resultado de sus actividades legislativas, lo cierto es que no se puede desconocer que el mismo no es irrestricto, ya que como se expuso con antelación tal derecho se encuentra sujeto a una restricción temporal, que es que no se difunda durante el tiempo en que se desarrollan las campañas electorales.

En ese sentido, cabe señalar que para esta autoridad no pasa desapercibido que los desplegados en comento precisan como fecha de elaboración el 30 de abril del presente año; no es óbice tal situación, para que se considere que el incumplimiento a la normatividad electoral en el presente caso, se actualiza por el momento en el que se difundieron los mismos, es decir, el 3 y 4 de mayo del presente año.

A mayor abundamiento, esta autoridad estima que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el

SUP-RAP-145/2009

Senado de la República no puede argumentar el desconocimiento del momento en el cual saldrían a la venta las ediciones de las revistas Proceso y Milenio Semanal en las que aparecerían las inserciones que pagó, toda vez que en autos existen indicios suficientes para tener por acreditado que al momento en que se solicitó la publicación de dichos desplegados se les dijo a los solicitantes el día de cierre de edición, así como el día en que saldrían a la venta; esto es así, porque las partes denunciadas al momento de comparecer al presente procedimiento no aportaron elementos de prueba que contravirtieran tal situación.

Por otra parte, no pasa desapercibido para esta autoridad que el Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en lo que al caso atañe hizo consideraciones respecto a que la propaganda denunciada no era de tipo gubernamental; sin embargo, con base en todo lo expuesto en el presente considerando, se concluye que no le asiste la razón, ya que la misma sí reviste tal naturaleza.

Asimismo, el Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República en su escrito de alegatos, hizo valer que la propaganda denunciada no podría considerarse de tipo gubernamental, toda vez que no la emitió un poder público.

Al respecto, se estima que no le asiste la razón al Coordinador de referencia pues la norma que en el caso se estima violada precisa que: *"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en los casos de emergencia"*.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, regula de forma muy puntual lo que es y cuáles son las características de los grupos parlamentarios del Senado de la República, esto en sus artículos del 71 al 78, mismos que se transcriben a efecto de contar con mayores elementos que sustenten la naturaleza de dichos grupos y si los mismos se encuentran sujetos a la prohibición aludida en el párrafo que antecede, siendo su contenido el siguiente:

'Artículo 71.

1. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Artículo 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;*
- b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y*
- c) Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.*

Artículo 73.

1. Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. El Presidente de la Mesa Directiva formulará, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

Artículo 74.

1. El Coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

SUP-RAP-145/2009

Artículo 75.

1. El Coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el Secretario General de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

Artículo 76.

1. Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Artículo 77.

1. La Mesa Directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

Artículo 78.

1. Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

Artículo 79.

1. La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos estará a cargo del Presidente de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación. En todo caso, el Presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.'

De los numerales antes transcritos se advierte que los Grupos Parlamentarios son órganos constituidos dentro del poder legislativo federal con el fin de coadyuvar a un mejor desempeño en la labor legislativa, se forman con el grupo de Senadores de una misma filiación partidista e incluso para que se tengan por

constituidos se requiere que se entregue al Secretario General de Servicios Parlamentarios el acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, en la cual se debe especificar el nombre del mismo y la relación de sus integrantes; asimismo, se debe señalar el nombre del coordinador y la relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas. Todo esto acompañado de un ejemplar de los Estatutos, o del documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Asimismo, de los numerales antes insertos también se desprende que la Mesa Directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

En consecuencia, esta autoridad estima que existen elementos suficientes para considerar que los grupos parlamentarios de los partidos políticos en cualquiera de las Cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión son órganos o entes constituidos bajo su protección y por ende, sujetos también a restricciones.

En ese orden de ideas, el argumento principal del Coordinador es que el grupo que representa no es un poder público que se encuentre sujeto a la restricción de dicha normatividad, no obstante esto, se considera que la restricción normativa alcanza a los grupos parlamentarios de ambas cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, ya que éstos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, respectivamente, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 26 y 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo expuesto, se advierte que la constitución de Grupos Parlamentarios de Diputados y Senadores se realiza en el marco del Poder Legislativo Federal, es decir, estas figuras aun cuando no constituyen por sí mismas el poder legislativo, sí forman parte de él, es por ello, que a juicio de esta autoridad no pueden desvincularse de la prohibición normativa de referencia.

Lo anterior, se robustece si se recuerda que uno de los ejes principales que el legislador atendió con la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008, que en el caso, es la prohibición

SUP-RAP-145/2009

para que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados, el cual se encuentra plasmado en el *"DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"*, que se publicó en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.

En ese tenor, se considera que dicha prohibición debe alcanzar a los Grupos Parlamentarios de los Diputados y Senadores de los diversos partidos políticos, porque de lo contrario llegaríamos al absurdo de permitir que dichos grupos realizaran acciones de propaganda informativa durante el periodo de campaña, que dada su naturaleza y su vinculación directa con el instituto político que los postuló constituiría propaganda a favor de las fuerzas contendientes en el proceso electoral; situación que seguramente generaría una violación al principio de equidad en la contienda, ya que es un hecho sabido que también existen bancadas más grandes que otras, lo que genera que el capital que tienen a sus disposición sea diferente y por ende, la capacidad de contratación de propaganda, por ejemplo sea desigual.

Amén de lo expuesto, existen suficientes elementos que permiten considerar que la intención del legislador era que tampoco los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados o del Senado de la República difundieran propaganda gubernamental (informativa relacionada con sus actividades legislativas) durante el tiempo en que se desarrollan las campañas electorales, ya que como se explicó a lo largo del presente considerando los diputados y senadores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; al contrario, en principio, buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, máxime que en el orden jurídico mexicano como se ha expuesto, se prevé la posibilidad de que diputados y senadores que comparten una misma ideología se reúnan en grupos al interior de las respectivas cámaras, formando al efecto grupos parlamentarios, con el objeto de garantizar la coexistencia de distintas corrientes ideológicas y de coadyuvar a las tareas legislativas.

Bajo esa lógica se considera que no es válido que los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados o del Senado de la República de los diversos Partidos Políticos emitan propaganda

gubernamental o informativa (artículo 228, párrafo 5 del código electoral federal) durante el tiempo de campaña, esto es así, porque dicha difusión podría generar una violación al principio de equidad en la contienda, porque resulta lógico que el desplegado de esa publicidad en el marco de las campañas electorales por supuesto tendría una injerencia en el ánimo de elector.

En consecuencia y con base en todo lo antes expuesto y toda vez que se acreditó que los días 3 y 4 de mayo del presente año salieron a la venta las revistas Proceso y Milenio Semanal en las cuales se insertaron los desplegados referentes a la actividad legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, lo procedente es declarar **fundado** el presente motivo de inconformidad.

Por otra parte, y toda vez que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República resultó responsable de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo prohibido por la norma, en el caso, resulta necesario estudiar si el partido político en cita, faltó a su deber de vigilancia y por ende, resulta responsable en la comisión de la conducta.

Así, del escrito de denuncia del Partido Acción Nacional se desprende que tiene la intención de que el Partido Revolucionario Institucional resulte responsable vía "*culpa in vigilando*" de la actuación del Grupo Parlamentario de su partido en el Senado de la República.

Al efecto, debe recordarse que en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, existe la figura de la *culpa in vigilando*, es decir, la responsabilidad que surge en contra de una persona (física o jurídica), por la comisión de un hecho infractor del marco jurídico, misma que le es imputable por el incumplimiento del deber de cuidado que la ley le impone.

Esta figura está reconocida en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, el cual impone a los partidos políticos, la obligación 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 dicho precepto se recoge el principio de "respeto absoluto de la norma legal", el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía (el Legislador), quien para emitir ese cuerpo normativo tomó en cuenta el bienestar social de la colectividad. En consecuencia, si el legislador estableció

SUP-RAP-145/2009

determinados preceptos para la convivencia social, el simple hecho de violar tales disposiciones afecta los derechos esenciales de la comunidad.

La incorporación del principio antes mencionado al citado artículo 38, párrafo 1, inciso a) del código electoral federal, es de capital importancia por dos razones fundamentales:

- Porque establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en los artículos 39, 341, párrafo 1, inciso a); y 342, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de cuya interpretación conjunta se advierte que un partido político nacional, como tal, será sancionado, por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).
- Porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Ahora bien, uno de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de garante, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen

la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

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-018/2003, emitida por la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional, y que a la postre sirvió como base para la emisión de la siguiente tesis relevante:

'PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán

SUP-RAP-145/2009

sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; este precepto regula: a) el principio de respeto absoluto de la norma, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante -partido político- que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —culpa in vigilando— sobre las personas que actúan en su ámbito.

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se

pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Sala Superior, tesis S3EL 034/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 754-756.'

No obstante, lo antes expuesto esta autoridad no puede desconocer que el motivo principal de la reforma fue establecer un catalogo de sujetos, así como de posibles infracciones a la normatividad electoral, con el único efecto de que cada uno de ellos fuera responsable de la conducta que realizara.

En ese orden de ideas, con base en la legislación actual se considera necesario tener un elemento objetivo que permita responsabilizar de forma directa al partido político con la comisión de la conducta que en su caso se esté denunciando, es decir, es necesario que se cuente con un elemento que permita evidenciar que el partido político que ostenta la figura de garante va a recibir un beneficio por la realización de la conducta.

Con base en lo expuesto, se considera que la difusión de la propaganda relativa al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República en las revistas Proceso y Milenio Semanal de 3 y 4 de mayo del presente año, respectivamente, le resulta imputable también al instituto político de referencia, en el sentido de que no desplegó su deber de vigilancia con el fin de que no se difundiera la propaganda multicitada durante el periodo prohibido por la norma, es decir, durante el tiempo que transcurren las campañas electorales.

Esto se considera así, porque tal como se desprende de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos los grupos parlamentarios se forman con legisladores de un mismo partido político, dado que éste constituye el elemento común que los identifica e incluso su labor legislativa se encuentra vinculada de forma directa con el contenido del programa de acción de sus respectivas plataformas políticas.

En ese sentido, es inconcuso que los Grupos Parlamentarios se encuentran formados por miembros, militantes, simpatizantes de un partido político, por lo que las actuaciones que éstos realicen quedan bajo el control de los Partidos Políticos, es decir, son garantes de las conductas desplegadas por aquéllos, lo que trae como consecuencia que en el caso se considere que el Partido Revolucionario Institucional faltó a su deber de cuidado al no realizar ninguna conducta tendente a evitar que el desplegado que fue contratado por su Grupo Parlamentario en el Senado de la República no fuera difundido durante el tiempo de campañas.

DÉCIMO SEGUNDO. VISTA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR LA CONDUCTA REALIZADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA. Que en virtud de que este órgano resolutor acreditó en el considerando noveno de la presente determinación, que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República incumplió con lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2 del numeral 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, por la publicación en las revistas "Proceso" y "Milenio" de dos inserciones tituladas "El PRI cumple", de fecha 30 de abril de 2009, lo procedente es dar vista a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 párrafo 1, 109 párrafo 1, fracción I y 110, párrafo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos; en relación con el artículo 53, párrafo 1, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso y numeral 355, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de que determine lo que proceda en derecho.

DÉCIMO TERCERO. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN POR LA FALTA DE CUIDADO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN LA DIFUSIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EMITIDA POR SU GRUPO PARLAMENTARIO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA. Que una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión del ilícito y la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional, se procede a imponer la sanción correspondiente.

En esa tesitura, el artículo 342, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las sanciones aplicables a los partidos políticos, señalando que podrán ser impuestas cuando los partidos políticos incumplan las obligaciones establecidas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del ordenamiento invocado.

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

I. Así, para calificar debidamente la falta, la autoridad debe valorar: El tipo de infracción.

En el caso se acreditó que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República violentó lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2 del numeral 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, por la publicación en las revistas "Proceso" y "Milenio" de dos inserciones tituladas "El PRI cumple", de fecha 30 de abril de 2009, toda vez que éstas se difundieron en periodo prohibido, es decir, al inicio de las campañas electorales.

En ese tenor, se consideró que el Partido Revolucionario Institucional es responsable en la difusión de esa propaganda, toda vez que faltó a su deber de cuidado respecto a sus miembros, simpatizantes o militantes ("culpa in vigilando"), por lo que en el caso incumplió con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del código comicial federal.

Esta figura impone a los partidos políticos, la obligación 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.

Al respecto, debe decirse que dicho precepto recoge el principio de "respeto absoluto de la norma legal", el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía (el Legislador), quien para emitir ese cuerpo normativo tomó en cuenta el bienestar social de la colectividad. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, el simple hecho de violar tales disposiciones afecta los derechos esenciales de la comunidad.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Al respecto, cabe señalar que en el caso a estudio, no obstante haberse acreditado la violación a diversos preceptos tanto

SUP-RAP-145/2009

constitucionales como legales, lo cierto es que los mismos tienden a proteger los mismos bienes jurídicos tutelados, o sea el principio de legalidad y equidad en la contienda, por lo que en el caso nos encontramos ante una sola falta administrativa, que fue la de difundir propaganda gubernamental durante el tiempo prohibido por la norma por parte del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.

En ese tenor, y como se evidenció en el considerando noveno de la presente determinación el Partido Revolucionario Institucional únicamente incurrió en una falta de cuidado al permitir que la propaganda en comento se difundiera durante el periodo en que transcurren las campañas electorales (artículo 38, párrafo 1, inciso a) del código comicial federal).

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

Al respecto debe decirse que la hipótesis normativa contemplada en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) del código en comento, son prescripciones cuyo cumplimiento no sólo se circunscribe al ámbito temporal de los procesos electorales, sino que deben ser observadas permanentemente por los partidos políticos.

En este contexto, es dable afirmar que los partidos políticos nacionales deben garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo, las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos.

Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

En tal virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

Es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por dicha norma es el de legalidad pero al administrarlo con la conducta realizada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, también nos encontramos con el de equidad en la contienda; esto se sugiere así, porque se debe vigilar que la contienda electoral se dé en un marco de igualdad entre los distintos actores políticos, en aras de garantizar que cuenten con las mismas oportunidades y sobre todo para impedir que terceros ajenos al proceso electoral incidan en su resultado.

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

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

a) Modo.

- En dos revistas de circulación nacional, específicamente "Milenio Semanal" y "Proceso" se publicó propaganda en la que se refiere al Senado de la República, incluyendo el logotipo de la LX Legislatura e incluso se hace alusión al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

b) Tiempo.

- De los ejemplares de las revistas antes señaladas y que obran en autos, se evidencia que la publicación de la propaganda gubernamental se dio en las ediciones del mes de mayo, y específicamente salieron a la venta los días 3 y 4 de los corrientes.

SUP-RAP-145/2009

Es relevante el hecho notorio de que la propaganda se difundió dentro de un proceso electoral, y en particular en el período de las campañas.

c) Lugar.

- La propaganda fue difundida en a nivel nacional, ya que los medios impresos donde se publicó, tienen cobertura a nivel nacional.

Intencionalidad

Sobre el particular, cabe señalar que el Senado de la República, a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional contrató y difundió la propaganda materia del actual procedimiento, toda vez que de las investigaciones realizadas por esta autoridad se desprende que la orden de inserción para la publicación de dichos desplegados en las revistas Proceso y Milenio Semanal se hicieron a su solicitud, por tal motivo se considera que no hubo por parte del Partido Revolucionario Institucional la intención de violentar la prohibición constitucional y legal de no difundir propaganda gubernamental durante el tiempo prohibido, es decir, en campañas electorales.

No obstante lo antes expuesto, se considera que el partido político hoy denunciado sí faltó a su deber de cuidado, ya que como se evidenció a lo largo de los considerandos noveno y décimo de la presente determinación los Grupos Parlamentarios se encuentran íntimamente vinculados con su partido político, pues se conforman de los legisladores que obtuvieron su encargo por la postulación que aquellos hicieron.

En consecuencia, el Partido Revolucionario Institucional debió realizar todas aquellas acciones que considerara necesarias para evitar la difusión de la propaganda gubernamental contratada por su Grupo Parlamentario en el Senado de la República.

Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas.

No obstante que en los apartados relativos a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, quedó de manifiesto que la propaganda de mérito fue difundida en dos medios de comunicación impresa, específicamente las revistas "Milenio Semanal" y "Proceso", es preciso señalar que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada pues la contratación de dicha publicidad obedece a la misma temporalidad, toda vez que las revistas en comento corresponden a la edición del mes de mayo.

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

En este apartado, resulta atinente precisar que la difusión de la propaganda materia de inconformidad se presentó en el desarrollo del presente proceso electoral federal, específicamente en el periodo de las campañas.

Medios de ejecución.

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

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

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

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la conducta debe calificarse como leve, ya que la misma infringe los objetivos buscados por el legislador al ponderar el respeto a los principios de legalidad y equidad en la contienda.

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

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

Reincidencia.

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

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

'Artículo 355

(...)

1. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora.'

En ese sentido, esta autoridad no tiene antecedentes relacionados con violaciones a las hipótesis normativas materia del actual procedimiento, por parte del Partido Revolucionario Institucional a través de su Grupo Parlamentario en el Senado de la República.

Sanción a imponer

Por todo lo anterior (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción), la conducta realizada por el Partido Revolucionario Institucional, debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares que se presentaron en el caso concreto (modo, tiempo y lugar), y sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida y que se han precisado previamente.

Para determinar el tipo de sanción a imponer debe recordarse que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere a la autoridad electoral, arbitrio para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor, y que a su vez, sea bastante y suficiente para prevenir que cualquier otra persona (en la especie, aspirantes, precandidatos y/o candidatos), realice una falta similar.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de

modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, de tal forma que tales elementos sea necesario tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En el caso a estudio, las sanciones que se pueden imponer al Partido Revolucionario Institucional, por incumplir con la prohibición establecida en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son las previstas en el inciso a) párrafo 1 del artículo 354 del mismo ordenamiento legal, mismas que establecen:

"Artículo 354

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

SUP-RAP-145/2009

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.
(...)'*

Una vez precisado lo anterior, en el caso a estudio esta autoridad estima que la hipótesis prevista en la fracción I del catálogo sancionador (amonestación pública) cumple con la finalidad señalada para inhibir la realización de conductas como la desplegada por el Partido Revolucionario Institucional a través de su Grupo Parlamentario en el Senado de República, toda vez que no cumplió con su calidad de garante respecto al actuar de sus integrantes.

En ese sentido, y tomando en cuenta que la calificación de la conducta es leve y que la propaganda gubernamental únicamente se publicó en dos revistas semanales como consecuencia de informar los resultados de la actividad legislativa de dicho grupo en el Senado de la República en el marco del último día del segundo periodo ordinario de sesiones, se considera que las contempladas en las fracciones posteriores resultarían excesivas y por ende, no aplicables al caso concreto.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la falta se calificó como leve, así como las circunstancias particulares que se dieron en el caso concreto, la sanción que debe aplicarse al Partido Revolucionario Institucional es la prevista en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una amonestación pública, misma que no es gravosa y sí, es significativa, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro.

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

Del análisis realizado a las constancias que integran las presentes actuaciones, se considera que se carece de elementos suficientes para afirmar que el grupo Partido Revolucionario Institucional o el grupo parlamentario de dicho instituto político en el Senado de la República obtuvieron algún lucro con la conducta infractora.

Las condiciones socioeconómicas del infractor e impacto en las actividades del sujeto infractor.

Al respecto, es menester precisar que en concepto de esta autoridad la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional, en modo alguno afecta su patrimonio, toda vez que como se precisó con antelación la misma consiste en una amonestación pública; en tal virtud, se estima que es innecesario conocer la capacidad socioeconómica del infractor, ya que la sanción impuesta de ninguna forma incide en su patrimonio y por ende, no puede considerarse excesiva en términos cuantitativos.

(...)

R E S O L U C I Ó N

(...)

QUINTO. Se declara fundada la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, así como de dicho instituto político respecto a la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, en términos de lo dispuesto en el considerando noveno de la presente determinación.

SEXTO. Dése vista a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en términos de lo previsto en el considerando décimo segundo en relación con el **noveno** de la presente determinación.

SÉPTIMO. Se impone al Partido Revolucionario Institucional una amonestación pública en términos del considerando décimo tercero en relación con el **noveno** de la presente Resolución.

OCTAVO. Publíquese la presente determinación en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de hacer efectiva la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional en términos de lo dispuesto en el considerando **décimo tercero** en relación con el noveno de la presente determinación.

(...)"

CUARTO. Agravios. Los motivos de inconformidad planteados por el partido inconforme son:

"AGRAVIOS

PRIMERO. La resolución CG197/2009 aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la que se resuelve, que

SUP-RAP-145/2009

el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Senadores violó el artículo 41, base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en el párrafo segundo, del artículo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por difundir propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de campañas electorales federales, lapso en el que se encuentra prohibida la promoción de dicha propaganda, lo cual se encuentra razonado en el considerando noveno de la citada resolución y su correlativo resolutivo quinto, que en obvio de repeticiones y por economía procesal, se solicita se tengan por transcritos a la letra.

Los hechos sobre los cuales se pronuncia la autoridad electoral en el considerando noveno, se configuran a partir de los desplegados motivo de la queja, mismos que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en el Senado de República ordenó publicar con fines informativos en las Revistas "Proceso", y "Milenio" de fechas 03 y 04 de mayo del presente año, respectivamente.

La autoridad responsable, indebidamente consideró que el Grupo Parlamentario de Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, violentó lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2, de los artículos 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque según la responsable la propaganda materia del presente procedimiento reúne los elementos necesarios para ser considerada como propaganda gubernamental, ya que en la misma se encuentran diversos elementos que la encuadran en el tipo normativo, como que se incluye el nombre de la Cámara de Senadores, así como el logotipo de la LX Legislatura e incluso se hace alusión al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, estimando que de la administración del uso oficial del logotipo del Senado de la República en la propaganda denunciada, aunado a la referencia del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el carácter informativo que tiene la propaganda bajo análisis se puede afirmar que la misma es de naturaleza gubernamental, conclusión a la que llega sin mayor sustento, con afirmaciones dogmáticas y sin demostrar que el hecho denunciado encuadre en el supuesto normativo, consignado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo aducido por la responsable es ilegal, ya que como se demostrará a continuación, las publicaciones, materia del presente litigio, no contravienen de manera alguna las

disposiciones constitucionales y legales, toda vez que la difusión de los desplegados motivo de la queja, no pueden considerarse en forma alguna como propaganda de tipo gubernamental, por las siguientes razones:

La autoridad responsable considera en esencia, que el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, que se integró en el interior de la Cámara, con fines de organización y un mejor desempeño de los trabajos legislativos, tiene la calidad de ente público, toda vez que al no poder encuadrar al grupo parlamentario en alguno de los supuestos específicos que enuncia la Constitución, concluye de forma dogmática y sin la debida fundamentación legal y motivación, partiendo de una premisa falsa, considerarlo ente público, en consecuencia, prosigue la responsable, la publicación que difundió, tiene la calidad de ser propaganda gubernamental y por ser publicada durante el tiempo prohibido por la propia norma, debe ser sancionada.

Con el propósito de dilucidar la naturaleza jurídica del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, a quien se le considera responsable por la difusión de las notas informativas, es preciso transcribir y analizar los siguientes artículos.

El artículo 41 constitucional en la parte que nos concierne señala lo siguiente:

'Artículo 41. (...)

(...)

Apartado C (...)

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

(...).'

La norma anteriormente transcrita, ordena que durante el lapso de las campañas electorales de cualquier nivel, deberá de suspenderse toda propaganda gubernamental difundida por los

SUP-RAP-145/2009

Poderes de la Unión en sus tres niveles, así como de las demás autoridades del Distrito Federal y órganos de gobierno, señalando también que dentro de este periodo de prohibición para difundir propaganda gubernamental, alcanza a todos los demás entes de gobierno, exceptuando de lo anterior, la propaganda con fines de información de las autoridades electorales, servicios educativos, salud y los de protección civil en casos de emergencia.

En esta tesitura, el artículo 134 constitucional, señala lo siguiente:

'Artículo 134. (...)

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

(...).'

El referido artículo, continúa delimitando las características que debe tener la propaganda que difundan los poderes públicos, la dependencias de gobierno y de la administración pública y los demás entes de gobierno, abunda en que todo ente u órgano de gobierno de cualquier nivel, que pretenda difundir sus logros, podrá hacerlo cumpliendo con ciertos límites y bajo ciertos parámetros que son señalados en la norma constitucional.

El artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo atinente, señala que:

'Artículo 2 (...)

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

(...).'

SUP-RAP-145/2009

Nuevamente la norma faculta a los Poderes de la Unión y demás entes públicos a difundir su propaganda gubernamental, siempre y cuando no sea dentro del lapso de las campañas políticas y hasta la jornada electoral.

De las normas anteriormente transcritas se puede afirmar que existe prohibición expresa de difundir propaganda gubernamental a diversas autoridades, entre las cuales están los Poderes de la Unión, entendidos éstos como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, en los cuales se encuentra dividido el Estado para el cumplimiento de sus fines, que tienen una existencia autónoma y delimitada en la propia Carta Magna, que cuentan con autoridad para cumplir con sus objetivos y se encuentran investidas de la calidad de *imperio*.

La referida prohibición, se extiende a los otros dos niveles de gobierno que son los Poderes Locales y los Municipales, así como sus equivalentes en el Distrito Federal que son los órganos de gobierno y las delegaciones políticas, quienes también tienen la naturaleza de ser autoridades y poseen las características anteriormente señaladas.

De lo anterior, podemos concluir que cuentan con ciertas características comunes, como son, que tiene a su cargo funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser atendidas eficazmente en beneficio de la sociedad, como lo es la función de administrar, juzgar o legislar, como lo hacen las Cámaras del Congreso, así mismo, gozan de autonomía funcional, ya que pueden emitir sus acuerdos y resoluciones sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún poder u órgano, cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, ya que sus decisiones las toman exclusivamente sus integrantes si es un órgano colegiado, o de manera individual si el órgano y el ejercicio de la autoridad es unipersonal y, por último, manejan, administran y ejercen su presupuesto con autodeterminación.

Con base en lo demostrado, es inconcuso que la fracción parlamentaria no se encuentra en ninguno de los supuestos anteriores, toda vez que un grupo de Senadores, no puede llevar a cabo la función encomendada de legislar que se le encomendó de manera particular a cada uno de los Senadores y al órgano en su conjunto, que es en primera instancia la Cámara de Senadores y al Congreso de la Unión, por lo que siendo sus integrantes Senadores dentro del ámbito federal resulta innecesario analizar si cabe en alguno de los otros supuestos hasta aquí enunciados.

Por lo que se refiere a la última hipótesis normativa contenida en los preceptos señalados, se establece la misma prohibición no sólo a los definidos de manera específica, sino que el legislador

SUP-RAP-145/2009

optó por incluir "cualquier otro ente público", lo que debe entenderse pues en la lista previa de los preceptos transcritos no se incluyen por ejemplo, a los llamados órganos constitucionales autónomos que obviamente son "entes públicos" y que por su propia naturaleza no caben en ninguno de los entes individualmente enumerados en la relación referida.

Si bien el Senado de la República debe de ser considerado un ente público, toda vez que cuenta con todos y cada uno de los elementos antes referidos, es necesario dilucidar, si un grupo parlamentario integrado por Senadores que se organizan para funcionar hacia el interior de la Cámara, tiene las características necesarias para ser considerado "ente público", dado que la autoridad responsable no realizó el análisis conducente y dio por sentado que la figura "grupo parlamentario" encuadra en el concepto "ente público" y sin ninguna fundamentación ni motivación llegó a la precipitada y equívoca conclusión de que lo que difunde un grupo parlamentario es propaganda gubernamental, lo que causa repercusión a mi representado.

En este sentido, la autoridad responsable debió haber revisado con mayor cuidado la naturaleza de los llamados "grupos parlamentarios", en razón de sus características, de su regulación legal y del papel que juegan al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión y habría concluido -como es- que dichos grupos no pueden ser considerados como "entes públicos" y que por lo tanto, no están sujetos por sí mismos a las normas y reglas derivadas de los preceptos transcritos.

En efecto, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, define en su artículo 71, qué son los grupos parlamentarios y a la letra establece lo siguiente:

'Artículo 71. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.'

En síntesis se afirma categóricamente, que los Senadores que se identifiquen con otros por su filiación partidista, podrán organizarse para formar un grupo, con el propósito de coadyuvar y facilitar el trabajo y la función de legislar entre sus integrantes y de coordinación con los demás grupos de legisladores.

Esta forma de organización, tiene como propósito ser una representación de los Senadores que la integran, para organizar y hacer eficiente su funcionamiento interno como grupo. Los

Senadores, sólo serán representados por su coordinador para efectos de distribución de trabajos y tareas legislativas, pero nunca podrá representarlos o subrogarse en el deber de los demás integrantes del grupo parlamentario al momento de tomar una decisión legislativa sustancial, como lo es el acto de votar y aprobar una ley, pues dichos actos son de responsabilidad absolutamente individual.

Es decir, la tarea encomendada a un coordinador y a los integrantes del grupo parlamentario respectivo, se reguló con el propósito de agilizar y resolver de una manera ordenada los retos y objetivos con los que tienen que cumplir cada uno de sus miembros, pero la figura "grupos parlamentarios" no es más que una fórmula de organización de los legisladores en atención a su origen partidario, pues dichos grupos carecen de los elementos que les permiten ser considerados como entes públicos, ya que no constituyen una instancia de autoridad dentro de las Cámaras del Congreso, ni están revestidas de ninguna de las características de autoridad propias de un ente público.

Efectivamente, las decisiones que toman los integrantes de un grupo parlamentario respecto de asuntos que pretenden ser discutidos y, en su caso, votados en las comisiones legislativas o en el pleno, no generan por sí mismas actos de autoridad al interior de las Cámaras, como sí ocurre con los derivados de quienes sí tienen el carácter de instancias camerales: los órganos de gobierno de las Cámaras, las comisiones o el pleno.

Es decir, la tarea encomendada a un coordinador y a los integrantes del grupo parlamentario, se reguló con el propósito de agilizar y resolver de una manera ordenada los retos y objetivos con los que tienen que cumplir cada uno de sus miembros en lo individual, no obstante lo anterior, la relación que existe entre los miembros de un grupo parlamentario son de coordinación y no de subordinación, ya que dicha relación se origina por la pertenencia a un partido político. Por ello, un grupo parlamentario tiene el propósito exclusivo de coadyuvar de manera eficiente con el trabajo encomendado a cada uno de sus miembros en lo individual, por lo tanto la calidad jurídica de estos grupos es exclusivamente organizacional.

En cambio, los órganos de gobierno que tienen la calidad de entes públicos, tienen bajo su responsabilidad determinados servicios de carácter nacional, así mismo están dirigidos por un representante o director, los cuales sí poseen plenos poderes de administración y autonomía, entendiéndose dicha autonomía como su capacidad de autodeterminarse y no estar sometidos en su toma de decisiones a consideraciones externas, donde la propia ley fija su competencia.

SUP-RAP-145/2009

Por lo tanto, no es dable considerar a la fracción parlamentaria como un ente con capacidad de representar a todos los miembros que integran la Cámara de Senadores, puesto que el grupo parlamentario no tienen la calidad de *imperio*, es decir, no tiene la calidad de autoridad, ni cuenta con autonomía funcional, ni de gestión y mucho menos autonomía presupuestaria. En consecuencia, no cuenta con los atributos necesarios para ser considerados, en términos de lo que establece la Constitución y las leyes federales, como entes públicos.

Por lo que se refiere al argumento de que los grupos parlamentarios utilizan recursos públicos y que por ese simple hecho, la propaganda materia de la presente controversia, debe de ser considerada como propaganda gubernamental, debe decirse que es incorrecto, ya que, aun y cuando efectivamente son asignaciones a los grupos parlamentarios provenientes de recursos públicos, se asignan con el propósito de que los integrantes de los grupos parlamentarios con representación en alguna de las Cámaras, puedan desarrollar sus actividades encomendadas por mandato constitucional y en consecuencia cumplir con sus objetivos en el desarrollo de sus actividades como legisladores, lo que incluye la difusión de sus actividades legislativas, como lo hizo el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.

Al respecto, es importante mencionar que existen innumerables ejemplos de personas morales de derecho privado, como asociaciones civiles, fundaciones, etcétera, que ejercen recursos públicos por la vía del subsidio o la suministración presupuestal para el desarrollo de sus actividades. Y es también importante señalar que, no sólo por ese hecho, podrían considerarse como entes públicos ni personas que se ubiquen como de derecho público.

Tal argumento es comprobable, como lo veremos más adelante, cuando la Ley de Fiscalización Superior menciona en su artículo 2, fracción VI, las "entidades fiscalizadas" por dicho ordenamiento. Entre estas encontramos a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las entidades federativas, además -y estableciendo una distinción fundamental- a las "personas físicas o morales, públicas o privadas que hayan recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales". Esta situación de derecho nos permite corroborar lo sustentado en el párrafo anterior: no por el hecho de que un grupo parlamentario ejerza recursos públicos, puede clasificarse como ente público.

En otro orden de ideas, cabe señalar que de acuerdo con los estatutos y demás normatividad interna de algunos partidos políticos, el Presidente Nacional del Partido o Presidente de su

Comité Ejecutivo Nacional, tiene la facultad de designar al coordinador del grupo parlamentario en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Tal es el caso, por mencionar un ejemplo, del Partido Acción Nacional, parte quejosa que originó el presente procedimiento contencioso electoral. De acuerdo con el artículo 2 del "Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de elección postulados por el PAN", el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la atribución de nombrar al coordinador de los grupos parlamentarios en las Cámaras Federales, situación que abre la posibilidad de realizar el siguiente razonamiento: si la autoridad jurisdiccional llegase a reconocer que los grupos parlamentarios tienen la calidad de entes públicos, ergo, se convalidaría el absurdo jurídico de permitir que el presidente nacional de un partido político tenga la facultad de nombrar al titular de un ente público.

Por lo anterior, sería insostenible afirmar que un grupo parlamentario es una entidad pública, porque sería tanto como asumir, en este esquema de interpretación, que el mecanismo de designación de los titulares o de los coordinadores de las fracciones parlamentarias fijados en los estatutos del Partido Acción Nacional y de los demás partidos políticos que pudieran contemplar dichos mecanismos, son admisibles. Esta perspectiva de asimilación que elabora la resolución hoy impugnada, conllevaría una interpretación sistemática y funcional en contravención a las reglas de interpretación consagradas en el artículo 3º, párrafo segundo, del Código Federal Electoral.

En este mismo orden de ideas, debe tenerse presente lo que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que define claramente quienes son considerados entes públicos y que en su artículo segundo señala lo siguiente:

'Artículo 2. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por

I. Poderes de la Unión: Los Poderes Legislativo Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de La República

II. Cámara: La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

III. Auditoría Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

SUP-RAP-145/2009

IV. Comisión: La Comisión de Vigilancia de la Cámara encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación;

V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;

VII. Gestión financiera: La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados;

VIII. Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados; (...).'

De lo anterior se puede evidenciar que un grupo parlamentario, no puede considerarse como organismo, ya que no goza de autonomía para el ejercicio de sus tareas sustantivas, siendo consubstancial a un Senador la tarea de legislar y por ende la voluntad del Legislador no puede supeditarse a la del grupo.

Es de hacerse notar que el grupo parlamentario no tiene la calidad de persona de derecho público federal autónomo por

disposición legal, ya que no tiene personalidad jurídica, ni patrimonio propio, toda vez que como ya se ha razonado, la figura del grupo no se sustituye en la tarea sustantiva de los legisladores que la integran de aprobar leyes y mucho menos goza de autonomía alguna, entendida como un ente independiente en sus decisiones.

A mayor abundamiento, por lo que se refiere a órganos de gobierno, se debe de considerar que la Cámara de Senadores, ejerce su autoridad como ente público a través de la Junta de Coordinación Política y, en su caso, la Mesa Directiva de la Cámara, quienes sí ostentan la representación legal del ente de gobierno, por lo que de conformidad con lo establecido en los artículos 66 y 82 de la Ley Orgánica de Congreso de la Unión, los órganos legislativos ejercen su autoridad y representación a través de estos dos órganos de gobierno. La representación jurídica recae en el Presidente de la Mesa Directiva, Senador que es elegido por mayoría absoluta al interior de la Cámara, por lo tanto, la calidad de ente público no corresponde a los Grupos Parlamentarios sino a la Cámara de Senadores como unidad.

En conclusión, la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios no va ligada a la existencia de la Cámara de Senadores; esto es, la naturaleza de aquellos deviene de la existencia de los partidos políticos, por lo que podemos afirmar válidamente que de manera alguna se ha violentado lo dispuesto por el artículo 41, Apartado C, segundo párrafo de nuestra Constitución Federal, ya que al no darse dentro de los Grupos Parlamentarios los presupuestos para considerarlos con la calidad de algún poder federal, estatal, municipal y tampoco ser considerado como órgano del gobierno de Distrito Federal y mucho menos como ente público, como son los órganos autónomos y las entidades paraestatales, la información que difundió el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y por la cual fue sancionado, no debe ni puede ser considerada como propaganda gubernamental.

SEGUNDO. Por lo que se refiere a lo ordenado en el resolutive sexto de la resolución impugnada, con base en lo razonado en el considerando décimo segundo, en el cual se concluye precedente dar vista a la Cámara de Diputados, para que sancione al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se considera indebido y absurdo en razón de lo siguiente:

La autoridad responsable, en lo que concierne, medianamente argumentó lo siguiente

'DÉCIMO SEGUNDO. VISTA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR LA CONDUCTA REALIZADA POR EL GRUPO

SUP-RAP-145/2009

PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA. Que en virtud de que este órgano resolutor acreditó en el considerando noveno de la presente determinación, que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República incumplió con lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2 del numeral 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, por la publicación en las revistas "Proceso" y "Milenio" de dos inserciones tituladas "El PRI cumple", de fecha 30 de abril de 2009, lo procedente es dar vista a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 párrafo 1, 109 párrafo 1, fracción I y 110, párrafo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos; en relación con el artículo 53, párrafo 1 inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso y numeral 355, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de que determine lo que proceda en derecho.'

En virtud de lo anteriormente transcrito, queda de manifiesto el enorme descuido con el que la autoridad responsable, vulnerando el principio de autonomía entre la Cámaras, elaboró la resolución que se combate mediante esta vía, toda vez que la decisión de dar vista a la Cámara de Diputados para que sancione y proceda como en derecho corresponda, carece de todo sentido y es a todas luces, ilegal.

Es ilegal, ya que si bien existe una Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades, que se encarga de recibir e investigar las quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Cámara de Diputados, dicha autoridad es competente sólo para tramitar aquellos asuntos que se presenten en contra de sus servidores públicos y no como lo quiere hacer valer indebidamente la responsable, para investigar las denuncias en contra de los legisladores de la Cámara de Senadores.

Por lo tanto, se considera indebida la vista que se ordenó dar a la Cámara de Diputados cuando ésta no tiene facultades de investigar y sancionar a un servidor público del Senado de la República y mucho menos a un Grupo Parlamentario del propio Senado.

Con fundamento en los artículos 17 y 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, solicito sea revocada la

resolución CG197/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.”

QUINTO. Estudio de fondo. Para el mejor entendimiento de la controversia sometida a la potestad de esta Sala Superior, es conveniente puntualizar lo siguiente:

La resolución recurrida decidió la queja que formuló el Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional y del Grupo Parlamentario de dicho partido en el Senado de la República, por diversas conductas supuestamente violatorias de la normativa electoral. La resolución combatida determinó fundada en parte la queja y, por ende, sancionó algunas de las conductas denunciadas.

Al partido político se sancionó por la inserción identificada como “juego scrabble”, que se estimó constitutiva de propaganda anticipada. Razón por la cual se impuso al instituto político la multa de mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalente a cincuenta y cuatro mil ochocientos pesos.

En relación con la conducta atribuida al grupo parlamentario de Senadores, se concluyó que los desplegados identificados con el título “El PRI cumple”, constituyen infracción al artículo 41 Base III inciso C párrafo segundo de la Constitución, en relación con los numerales 2 y 347 párrafo 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tratarse de propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido.

SUP-RAP-145/2009

Por dicha conducta, en la resolución se determinó, en cuanto al grupo parlamentario, dar vista a la Cámara de Diputados y, respecto del partido, sancionarlo con amonestación

En el recurso de apelación que nos ocupa, el partido recurrente se limita a verter agravios respecto de los desplegados intitulados "El PRI cumple", sin cuestionar algún otro punto de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, incluso, omite exponer agravios respecto de la amonestación que por esta conducta se le impuso.

Ahora bien, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como con apoyo en las tesis de jurisprudencia cuyos rubros son **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL"** y **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"** cuyas claves de identificación son S3ELJ 02/98 y S3ELJ 03/2000, respectivamente, se abordará el estudio de los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente.

Del análisis del escrito de agravios se deduce, que el cuestionamiento formulado por el Partido Revolucionario Institucional se endereza en contra de la consideración de que, con la publicación de los desplegados, se infringieron los artículos 41, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así

como 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, básicamente por las razones temáticas siguientes:

a) El grupo parlamentario mencionado no tiene la calidad de ente público y, en consecuencia, no puede ser sujeto de responsabilidad por la infracción a esos dispositivos;

b) Los desplegados o inserciones propagandísticas de ese grupo parlamentario, publicados los días tres y cuatro de mayo de dos mil nueve, en las revistas "Proceso" y "Milenio", respectivamente, titulados "El PRI cumple", no constituyen propaganda gubernamental; y,

c) La vista que se ordena dar a la Cámara de Diputados por la conducta atribuida al grupo parlamentario es ilegal, por violentar la autonomía de las Cámaras del Congreso de la Unión, y porque, además, dicha vista carece de fundamento jurídico.

En ese orden serán analizados los argumentos del inconforme, los cuales resultan **infundados**, como se verá a continuación.

Consideraciones preliminares

Los agravios deben examinarse, tomando en consideración las cuestiones siguientes:

A. Es importante precisar que esta Sala Superior, en la ejecutoria que recayó a los medios de impugnación

SUP-RAP-145/2009

identificados con los expedientes SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, resueltos en sesión pública de ocho de mayo de dos mil nueve, ha establecido las limitaciones que se deben observar en la difusión de actividades de los legisladores.

Las bases esenciales de las limitaciones de la difusión de dichas actividades atienden al contenido y la temporalidad en que se haga tal propaganda, tomando en cuenta, entre otros dispositivos, lo previsto por el segundo párrafo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que durante el tiempo que comprendan las precampañas, campañas electorales tanto federales como locales, periodo de reflexión a que se refiere el artículo 237, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otras legislaciones similares, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de los poderes federales, estatales, de los municipios, de los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y de cualquier otro ente público.

Ciertamente, esta Sala Superior ha explicado que nuestro país, es una república representativa, democrática, federal, y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, precisando que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, según los artículos

39, 40 y 41, párrafos primero y segundo, de la Constitución General.

En este contexto, entre los fines principales de los partidos políticos es el de contribuir a 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, atento al artículo 41, base I, párrafo primero, de la Constitución Federal.

Por cuanto hace al Poder Legislativo, se ha apuntado que éste se deposita en un Congreso General que se divide en una cámara de diputados y una cámara de senadores. La cámara de diputados se compone de quinientos representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años y la cámara de senadores se integra por ciento veintiocho miembros electos cada seis años, de acuerdo con los artículos 50, 51, 56, párrafo primero, 61 y 62, de la Constitución General.

Al respecto, se ha dicho que el Congreso tiene la facultad de expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento interno, **así como las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas** en esa cámara, a través de la Ley Orgánica del Congreso, en términos del

SUP-RAP-145/2009

artículo 70, párrafos segundo y tercero, de la Ley Fundamental.

Sobre este aspecto, los artículos 26, párrafo primero y 30, de la citada ley orgánica, precisan entre otras cosas, que el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Tratándose de los Senadores, los artículos 71, 76 y 78, de la citada ley orgánica, precisan que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, que dichas formas de organización deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes; los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Bajo estas condiciones, se ha explicado que resulta incuestionable que, una vez que los ciudadanos postulados por los partidos políticos son votados por la ciudadanía y declarados electos para ocupar un cargo de representación en el Congreso de la Unión, tienen la obligación de respetar el mandato popular y de desempeñar el cargo para el cual fueron electos, en términos del artículo 36, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

teniéndose en cuenta que en el ejercicio de su cargo, los diputados y senadores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos, en tanto es indudable que en su labor legislativa realizan las acciones parlamentarias para que los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido político se cumplan; por tanto, su actividad legislativa coincide, en principio, con las propuestas y postulados del partido, sin soslayar que al ser representantes de la Nación deben buscar el bien de ésta.

También se ha aclarado, que dicha situación no supone una extensión del partido político en el Congreso de la Unión.

Así las cosas, se ha manifestado que en la formación de un grupo parlamentario es necesario distinguir dos elementos: un elemento de carácter estructural y otro de carácter teleológico. De acuerdo con el primero, la agrupación de los representantes populares en grupos legislativos se hace en función de la afiliación de partido, y de acuerdo con el segundo (elemento teleológico) la finalidad de constituir un grupo parlamentario es garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el órgano legislativo.

Dicho criterio, se apuntó que fue sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-185/2008 y SUP-RAP-187/2008 acumulados.

SUP-RAP-145/2009

Ahora bien, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se ha subrayado que se encuentra el deber de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos: la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo. Actividades que, se insiste, tienden permanentemente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.

Sobre dicho particular, debe resaltarse que esta Sala Superior estableció en la ejecutoria que recayó a los medios de impugnación identificados con las claves SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, importantes precisiones sobre la materia en comento, atento a lo siguiente:

“Sin embargo, a diferencia de otro tipo de funcionarios, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en que los legisladores deban comunicar a la ciudadanía sus gestiones.

En ese contexto, la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.

Lo anterior es explicable, desde el punto de vista de que, al ser la radio y la televisión los medios de información más consultados por la población, la difusión de tales promocionales, constituye un mecanismo eficaz para presentar en una misma oportunidad a la mayor cantidad de ciudadanos, los resultados de su gestión como legisladores.

Ahora bien, los legisladores, al haber sido postulados como candidatos a un cargo de elección popular por un partido político, es indudable que en su labor legislativa realizan las acciones parlamentarias para que los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido político se cumplan, por tanto, su actividad legislativa coincide, en principio, con las propuestas y postulados del partido, aunque también al ser representantes de la Nación deben buscar el bien de ésta.

En ese contexto, resulta aceptable que se utilice el emblema del partido que los propuso para ejercer el encargo, dado que el instituto político constituye el elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario, el cual sólo es identificable mediante su denominación y el emblema o logotipo que lo caracteriza.

Incluso, en el Congreso de la Unión, las fracciones parlamentarias acostumbran identificarse con la denominación y emblemas del partido al que corresponden, lo que es congruente con lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que precisan que el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido.

Sin embargo, si dentro de la difusión de su actividad legislativa, los legisladores se pueden identificar con el partido que los propuso, necesariamente se debe concluir que la difusión de tales promocionales está limitada en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte conducente establece:

‘Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

...

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

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

...

g...

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado C. ...

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

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio

*de esta función estatal, la **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.***

En ese contexto, las limitaciones que a la difusión de la actividad de los legisladores se pueden obtener del citado artículo, atienden al contenido y la temporalidad en que se hagan del conocimiento de la ciudadanía.

En cuanto a la temporalidad, porque al existir un vínculo entre los legisladores y el partido político que los propuso, se debe inhibir la difusión de promocionales vinculados con su actividad legislativa, en período de precampaña o campaña, dado que en el contexto de una contienda electoral pudieran constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos.

La anterior afirmación tiene su sustento en que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales durante el periodo de precampaña los partidos políticos, sus militantes, y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular realizan actos tendientes a obtener el respaldo de afiliados, simpatizantes o electorado en general para ser postulados a un cargo de elección popular. En el caso del periodo de campañas, con base en el artículo 228 del código de la materia se realizan actos por parte de partidos políticos, coaliciones y candidatos para obtener el voto.

Una de las formas en que se difunde la propaganda durante el periodo de precampaña y campaña es a través del radio y televisión, pero al respecto debe tomarse en cuenta que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, regulándose en forma expresa el tiempo destinado durante precampañas y campañas para posesionarse ante sus militantes, afiliados, simpatizantes y electorado en general.

También debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el segundo párrafo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como

de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

En cuanto al contenido, porque, la contratación de los espacios en medios electrónicos, se debe abstener de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, pues ello desnaturalizaría el origen de su contratación y, en consecuencia, contravendría en forma directa lo dispuesto por el inciso g) del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De todas las consideraciones anteriores, se obtiene que los mensajes que los legisladores contraten en radio y televisión para dar a conocer su actividad legislativa, no constituyen propaganda político electoral y en consecuencia su difusión es apegada a Derecho, siempre que cumplan con lo siguiente:

1. SUJETOS. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados. ()

2. CONTENIDO INFORMATIVO. Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.

3. TEMPORALIDAD. No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.

4. FINALIDAD. En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

De acuerdo con lo expuesto, se estima que, en el caso, asiste razón a los ciudadanos apelantes, en sus alegaciones, en el sentido de que los promocionales denunciados guardan relación con la actividad legislativa de los integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados."

B. Por otro lado, de la misma manera resulta pertinente dejar sentado, que las partes aceptan que los días tres y cuatro de mayo de dos mil nueve, fueron publicados en las revistas "Proceso" y "Milenio", respectivamente, los desplegados o inserciones de publicidad del grupo

parlamentario de ese instituto político en el Senado de la República, titulados “El PRI cumple”.

C. Asimismo, es pertinente señalar que las partes coinciden en que las publicaciones mencionadas tuvieron lugar una vez que dieron inicio las campañas electorales federales, lo cual aconteció el tres de mayo de dos mil nueve, tomando en consideración que la sesión de registro de candidaturas realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tuvo lugar el dos de mayo de año en curso, en términos de lo dispuesto en el artículo 237, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

D. Del mismo modo, debe aclararse que tampoco es materia de discusión, que la contratación para la difusión de los desplegados en las revistas mencionadas, se llevó a cabo por el Senado de la República a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Hechas las precisiones que anteceden, los agravios serán examinados conforme al orden temático mencionado con antelación.

Análisis de la calidad del sujeto infractor

De la resolución reclamada, se aprecia que el Consejo General del Instituto Federal Electoral arribó a la determinación de que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, se trata de un sujeto al que se puede responsabilizar de desatender la orden de suspender la difusión en los medios

SUP-RAP-145/2009

de comunicación social de toda propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral, establecida en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sustancialmente porque:

- La prohibición legal está dirigida, entre otros sujetos, a los poderes federales y cualquier otro ente público.
- El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en una cámara de diputados y una cámara de senadores, cuyos integrantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, correspondiendo al Presidente de cada cámara velar por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, conforme a lo previsto en el artículo 61 constitucional.
- De los artículos 56, párrafo primero, y 62 de la Ley Fundamental, se desprende que la cámara de senadores se integra por ciento veintiocho miembros electos cada seis años, cuyos senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva, en cuyo caso cesarán sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

- El Congreso tiene la facultad de expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento interno, así como las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en esa cámara, en términos de lo previsto en el artículo 70, párrafos segundo y tercero, de la Constitución General de la República.
- En conformidad con de los artículos 71 a 79 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, dichos grupos deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes, en tanto que los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política, aclarando que, en el caso de senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, quienes tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones.
- De la misma manera, advierte que los Grupos Parlamentarios se forman con los Senadores de una

misma filiación partidista e incluso para que se tengan por constituidos se requiere que se entregue al Secretario General de Servicios Parlamentarios el acta en la cual conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, el nombre del mismo, la relación de sus integrantes, el nombre del coordinador y la relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas. Todo esto acompañado de un ejemplar de los Estatutos, o del documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

- De los numerales mencionados, la responsable sostiene que también se desprende que la Mesa Directiva de la Cámara, conforme con las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.
- Que es derecho de los legisladores, informar a la ciudadanía el resultado de su labor, pero que al no encontrarse regulado en forma expresa, se encuentra sujeto a **la prohibición específica de no realizar difusión de propaganda gubernamental durante el periodo que comprendan las precampañas, campañas electorales federales y locales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.**
- En consecuencia, esa autoridad estimó que existen elementos suficientes para considerar que los grupos

parlamentarios de los partidos políticos en cualquiera de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, son órganos o entes constituidos bajo su protección y, por ende, sujetos también a restricciones.

- **En relación con el argumento del Coordinador de ese grupo parlamentario, al cual calificó de principal, consistente en que el grupo que representa no es un poder público que se encuentre sujeto a la restricción de dicha normatividad, la responsable consideró que la restricción normativa alcanza a los grupos parlamentarios de ambas cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, ya que éstos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, respectivamente, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Por ende, la autoridad electoral sostuvo que la constitución de Grupos Parlamentarios de Diputados y Senadores se realiza en el marco del Poder Legislativo Federal, de modo que si bien estas figuras no constituyen por sí mismas el poder legislativo, lo cierto es que forman parte de aquél, razón por la cual, a juicio de esa**

autoridad, no pueden desvincularse de la prohibición normativa de referencia.

- Para robustecer esta conclusión, la autoridad razonó que uno de los ejes principales que el legislador atendió con la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008, fue la prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados, según puede verse en el *"DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"*, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.
- En ese tenor, la responsable consideró que dicha prohibición debe alcanzar a los Grupos Parlamentarios de los Diputados y Senadores de los diversos partidos políticos, porque de lo contrario se llegaría al absurdo de permitir que dichos grupos realizaran acciones de propaganda informativa durante el periodo de campaña, que dada su naturaleza y su vinculación directa con el instituto político que los postuló constituiría propaganda a favor de las fuerzas contendientes en el proceso electoral; situación que seguramente generaría una violación al principio de equidad en la contienda, ya que desde su

perspectiva es un hecho sabido que también existen bancadas más grandes que otras, lo que genera que el capital que tienen a sus disposición sea diferente y, por ende, la capacidad de contratación de propaganda, señaló como ejemplo, sea desigual.

- Además, la autoridad consideró que existen suficientes elementos para estimar que la intención del legislador era que tampoco los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados o del Senado de la República difundieran propaganda gubernamental de tipo informativa relacionada con sus actividades legislativas, durante el tiempo en que se desarrollan las campañas electorales, ya que a juicio de la responsable los diputados y senadores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; al contrario, en principio, buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, máxime que en el orden jurídico mexicano se prevé la posibilidad de que diputados y senadores que comparten una misma ideología se reúnan en grupos al interior de las respectivas cámaras, formando al efecto grupos parlamentarios, con el objeto de garantizar la coexistencia de distintas corrientes ideológicas y de coadyuvar a las tareas legislativas.
- Bajo esa lógica, la responsable considera que no es válido que los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados o del Senado de la República de los diversos Partidos

SUP-RAP-145/2009

Políticos emitan propaganda gubernamental o informativa, según el artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal, durante el tiempo de campaña, en tanto dicha difusión podría generar una violación al principio de equidad en la contienda, porque sostiene que la difusión de esa publicidad en el marco de las campañas electorales, tendría una injerencia en el ánimo de elector.

Por su parte, el apelante manifiesta que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, no puede ser considerado como sujeto infractor de la referida normativa, debido a que:

- La responsable no fue capaz de dilucidar la verdadera naturaleza de un grupo parlamentario y, por ende, de encuadrarlo en el listado de sujetos susceptibles de ser sancionados conforme a la prohibición constitucional en análisis.
- La prohibición en comento se circunscribe a diversas entidades públicas, cuyo elemento común es la calidad de *autoridad*, investidas de *imperio*, e incluso al referirse a cualquier “ente público” se está destacando esa calidad pues implica que dentro de sus atribuciones tenga facultades de emitir actos jurídicos vinculantes. Además, el recurrente señala que los entes públicos deben gozar de autonomía presupuestaria y funcional, para que puedan ejercer presupuestos, emitir acuerdos y resoluciones, sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún poder u órgano.

- El partido inconforme añade, que el artículo 76 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone, que los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de los objetivos de la representación política, por lo cual, lejos de ejercer funciones de autoridad, un grupo parlamentario realiza actividades de organización política que contribuye al quehacer parlamentario, porque se trata de “órganos intermedios o de conexión”, según la definición que atribuye a Miguel Ángel Eraña Sánchez, en la obra “La protección constitucional de las minorías parlamentarias”.
- Por lo anterior, el apelante considera que la fracción parlamentaria no puede ser incluida dentro de la lista de sujetos con capacidad de emitir propaganda gubernamental ni mucho menos puede ser considerada como autoridad al interior de la Cámara de Senadores, toda vez que el grupo parlamentario no representa a la cámara *per se*.
- La referencia normativa de la prohibición; “cualquier otro ente público”, no debe entenderse referida a aquellos sujetos que no están previamente enumerados en la propia lista de ese dispositivo, por ejemplo, los órganos constitucionales autónomos, los cuales pueden ser considerados como “entes públicos” debido a que, por su naturaleza, no pueden ser encuadrados dentro de los entes individualmente enumerados en la relación referida.

SUP-RAP-145/2009

- Así las cosas, el partido inconforme sostiene que si bien el Senado de la República debe ser considerado como un “ente público”, lo cierto es que la responsable no realizó el análisis conducente y dio por sentado que la figura de “grupo parlamentario” encuadra en ese concepto.
- De acuerdo con lo razonado por Coro Crillán García de Iturrospe en su obra: “Los Grupos Parlamentarios”, la responsable debió concluir que por sus características, la regulación legal y el papel que juegan al interior de las cámaras del Congreso de la Unión, esos grupos no pueden ser considerados “entes públicos”; por lo tanto, que no están sujetos a las reglas derivadas de los preceptos pretendidamente inobservados en el caso particular.
- Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 71 de la ley orgánica citada, así como con apoyo en lo que apunta Miguel Ángel Eraña Sánchez en la obra citada con anterioridad, el accionante manifiesta que esta forma de organización de los legisladores en atención a su origen partidario, tiene como propósito hacer eficiente su funcionamiento como grupo, de manera que los senadores que la integran sólo son representados por su coordinador para efectos de distribución de trabajos y tareas legislativas, pero no los representa ni se subroga en el deber de los senadores al momento de tomar una decisión legislativa sustancial, como cuando se vota y aprueba una ley, pues dichos actos son de responsabilidad absolutamente individual, dado que entre ellos no existe

una relación de subordinación sino de coordinación. Agregan, que tales grupos no constituyen una instancia de autoridad dentro de las cámaras del Congreso, ni están revestidas de ninguna de las características de *autoridad*, propias de un ente público.

- Tal idea se soporta, en que desde su perspectiva la intención del legislador, según el artículo 56 constitucional, fue dotar al Senado de la República de una estructura a partir de los senadores en su individualidad y no a partir de los grupos parlamentarios, razón por la cual consideran que no existe fundamento para considerar a tales grupos como instancias orgánicas de la cámara respectiva. Este criterio se robustece, porque de la ley orgánica señalada, no se desprende que los grupos parlamentarios cuenten con atribuciones o tareas de autoridad.
- Siguiendo este eje argumentativo y para entender la relación grupo parlamentario y partido político, el recurrente afirma que tomando en cuenta lo dicho por el doctor José Ramón Cossío en “Los órganos del Senado de la República”, los artículos 65, 70, 71, 84, 86, 95 y 96 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, lo sostenido por la autoridad responsable en la diversa resolución CG453/2008, así como lo expuesto por el autor italiano Silvano Tosi en “Derecho Parlamentario”, se debe concluir que los grupos parlamentarios deben ser considerados como una forma de organización cuya existencia está condicionada a la de

SUP-RAP-145/2009

un partido político, cuyos propósitos son defender la ideología y los principios del mismo, crear una plataforma común, construir una agenda legislativa, fortalecer el debate, entre otros.

- Dicha relación, aclara, no obsta para que las decisiones que adopte cada legislador sean independientes del partido político, las cuales no generan por sí mismas actos de autoridad al interior de las cámaras, como en cambio ocurre respecto de quienes sí tienen el carácter de instancias camerales, como son los órganos de gobierno de las cámaras, las comisiones o el pleno.
- Por lo que se refiere a órganos de gobierno, el impetrante señala que se debe considerar que la Cámara de Senadores ejerce su autoridad como ente público a través de la Mesa Directiva y, en su caso, la Junta de Coordinación Política, quienes sí ostentan la representación legal de ese órgano de gobierno, atento a lo previsto en los artículos 66 y 82 de la ley orgánica mencionada, de donde se desprende que los órganos legislativos ejercen su autoridad y representación a través de esos dos órganos de gobierno. Así, expone que la representación jurídica recae en el Presidente de la Mesa Directiva, que es el Senador que resulta electo por la mayoría absoluta al interior de la cámara, a quien no se exige tener como requisito previo ser coordinador de un grupo parlamentario. Por tanto, concluyen que la calidad de “ente público” no corresponde a los grupos

parlamentarios sino a la Cámara de Senadores como unidad.

- Más aún, explica que en el contexto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, concretamente del artículo 2, fracciones V y VI, si bien los grupos parlamentarios, para el desarrollo de sus actividades ejercen recursos públicos, ello no da lugar a que se les considere como “entes públicos”, pues cuando dicho ordenamiento refiere a los llamados “entes públicos federales” y “entidades fiscalizadas”, tales conceptos no incluyen a los grupos parlamentarios.
- De aceptarse el criterio de que los grupos parlamentarios son “entes públicos”, se llegaría al extremo inadmisibles, de reconocer que el presidente nacional de un partido político tiene la facultad de designar al titular de un “ente público”, al advertirse que algunos partidos políticos, como afirman ocurre en el Partido Acción Nacional, en donde por conducto de su Presidente Nacional o del Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, tiene la facultad de designar al coordinador del grupo parlamentario en las cámaras del Congreso de la Unión. Ello implicaría que la Comisión de Vigilancia de ese partido político nacional, tendría atribuciones no restringidas para fiscalizar y revisar la información financiera de un ente del Estado, lo que constituiría un gravísimo antecedente para el sistema jurídico mexicano. Criterio que resalta, conlleva una interpretación sistemática y funcional contraria a las

SUP-RAP-145/2009

reglas contenidas en el artículo 3, párrafo 2, del código federal electoral.

- En virtud de lo anterior, concluye que en la especie no se han violentado los dispositivos constitucional y legal mencionados, porque en su concepto, dada la naturaleza de los grupos parlamentarios, éstos no pueden considerarse con la calidad de algún poder federal, estatal, municipal y tampoco ser considerados como órgano de gobierno del Distrito Federal y mucho menos como “ente público”, como son los órganos autónomos y las entidades paraestatales.

Una vez sentados los puntos de vista en torno a la decisión de considerar al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, como sujeto infractor de las previsiones contenidas en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, y 2, párrafo 2, del código federal electoral, para efectuar su estudio resulta pertinente recordar las argumentaciones esgrimidas por el poder reformador de la Constitución en la iniciativa y dictámenes que sirvieron de base para motivar el contenido del párrafo segundo, del Apartado C, Base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se encuentra lo siguiente:

1. En la iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, de treinta y uno de agosto de dos mil siete, se lee:

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

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, **es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

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

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

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

SUP-RAP-145/2009

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.”

2. El proyecto de decreto que se sometió a las distintas comisiones del Senado de la República, las cuales emitieron el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, de doce de septiembre de dos mil siete, cuyo contenido y en lo que al caso interesa se destaca:

“Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

I. La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

II. El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

III. La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

IV. La garantía constitucional de que para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva Base III del artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación;

V. En congruencia con la decisión adoptada en relación al criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos

VI. En el Apartado B de la misma Base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el Apartado A de la citada nueva Base III;

VII. Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978;

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. **De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;**

IX. También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio

nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

X. Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.”

3. Por su parte, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, al proyecto de decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte:

“Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión.

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado, se eleva también a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o a calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos, y solamente a ellos.

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda

gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.”

Como se puede observar, al adicionar el dispositivo constitucional en comento, el legislador constituyente pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

Dicha reforma buscó incorporar el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, dentro de la cual es válido incluir a las etapas de precampañas y el periodo de reflexión del voto, pues sólo así se logra constituir una completa garantía de los valores jurídicos tutelados, evitando que se utilice un medio para promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

En esta disposición constitucional se incorpora la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad en las competencias electorales, mediante el cumplimiento irrestricto de la orden de suspender, tanto durante el tiempo de las precampañas, campañas federales y locales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.

SUP-RAP-145/2009

Sobre ese tema el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“Artículo 41.

...

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

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

....”

Acorde con ese mandato, el artículo 2 párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dicta a la letra:

“Artículo 2

...

2. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

..."

El artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, dispone que durante el tiempo que comprendan las precampañas, campañas electorales federales y locales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

A nivel federal, ese mandato constitucional fue observado al establecerse en el numeral 2, párrafo 2, del código federal electoral, que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, lo cual debe entenderse comprende igualmente las precampañas y el periodo de reflexión, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, reproduciendo a los mismos sujetos así como a las únicas excepciones a dicho mandato, que se establecen en el citado precepto constitucional.

Ahora bien, es posible concluir que el legislador federal estatuyó la competencia a favor del Instituto Federal

SUP-RAP-145/2009

Electoral para conocer de las violaciones a los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, y 2, numeral 2, del código electoral federal, atento a lo previsto en los artículos 2, párrafo 4, y 118, párrafo 1, inciso x), del último ordenamiento legal mencionado, de cuyos textos se desprende que el Instituto Federal Electoral dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de tales normas, correspondiendo a su Consejo General, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en ese propio código.

Relacionado con lo anterior, en los artículos 75, párrafo 2, 341, párrafo 1, inciso b), 347, párrafo 1, inciso b), y 367, párrafo 1, inciso a), del código federal de la materia, se establecen las atribuciones del Instituto Federal Electoral, así como el procedimiento sancionatorio respectivo:

Artículo 75

1. Las señales radiodifundidas que se incluyan en los servicios de televisión restringida, deberán incluir, sin alteración alguna, los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales a que se refiere el presente capítulo.

2. Las transmisiones en los servicios de televisión restringida a que se refiere el párrafo anterior deberán suprimir, durante los periodos de campaña, tanto federal como local, los mensajes de propaganda gubernamental.

Artículo 341

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

...

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

...

Artículo 347

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

...

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

...

Artículo 367

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan lo establecido en **la Base III del artículo 41** o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

..."

De los preceptos antes transcritos, se advierte un régimen sancionador electoral para conocer de las responsabilidades en que se pudiera incurrir al desatender las obligaciones establecidas en la Constitución Federal y en sus leyes reglamentarias, con objeto de garantizar, entre otras cuestiones, la imparcialidad de los tres niveles de gobierno

SUP-RAP-145/2009

en la competencia de los partidos políticos con el fin de evitar los efectos perniciosos que pudiera generar la difusión, durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, de la propaganda gubernamental.

Asimismo, en virtud de la facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral, determinó en los artículos 1 y 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del siete de abril de dos mil ocho, que:

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

....

e) El artículo 347, párrafo 1, incisos b), c) y d), derivado de violaciones de autoridades o servidores públicos de los poderes federales; de los poderes locales; de los órganos del Distrito Federal o de sus delegaciones; de los órganos autónomos; o de cualquier otro ente público, como consecuencia de la difusión por cualquier medio de comunicación social de propaganda institucional o personal, desde el inicio de las campañas hasta la jornada electoral; por el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; o por la difusión de propaganda durante los procesos electorales y en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

...

Artículo 2.- Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de

gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) 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;

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;

f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

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

Junto con lo anterior, también debe tenerse presente el contenido del Acuerdo CG40/2009 **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 2 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 41, BASE**

III, APARTADO C, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del dieciséis de febrero de dos mil nueve, cuyo contenido es el siguiente:

"PRIMERO. Se emiten las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales son del tenor siguiente:

PRIMERA.- Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental de radio, televisión, publicidad exterior o circulación de cualquier medio impreso tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en términos y con las excepciones establecidas tanto en el párrafo 2 del artículo 2, como en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto por el párrafo segundo del Apartado C de la Base III del artículo 41 de la Constitución, así como por lo que dispongan las presentes normas, a partir del inicio de las campañas que para el proceso electoral federal 2009, comienzan el 3 de mayo de 2009, en todo el territorio nacional así como en el extranjero y antes en el caso de aquellas entidades federativas que inicien campañas previamente hasta el 5 de julio de 2009.

SEGUNDA.- Se permitirá como publicidad vinculada a la salud, la propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la "Lotería Nacional para la Asistencia Pública" como "Pronósticos para la Asistencia Pública", así como las campañas de protección civil en casos de emergencia, las cuales no tendrán logotipos o cualquier tipo de referencias del gobierno federal ni de algún otro gobierno. Asimismo, podrá permanecer la publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país, siempre y cuando, no tenga logotipos o referencia alguna al Gobierno Federal ni a gobiernos de alguna entidad federativa, municipio o delegación.

TERCERA.- Respecto de la propaganda en materia de salud, educación o de protección civil, no será permitido que se haga referencia a obras o logros, por lo que únicamente podrá

emitirse propaganda con fines informativos sobre servicios, centros de atención o emergencias, según sea el caso.

CUARTA.- *A partir del 3 de mayo y hasta el 5 de julio de 2009, durante la emisión de la Hora Nacional, deberá suprimirse toda alusión a la propaganda gubernamental de poderes o de cualquier ente público, con las excepciones y condiciones que sobre la misma establecen la Constitución, el código federal electoral y el presente instrumento.*

Los promocionales de campaña de los partidos políticos deberán ser transmitidos durante la Hora Nacional en la hora anterior o posterior a la misma, de conformidad con el artículo 56 del Reglamento de Radio y Televisión.

QUINTA.- *Podrán permanecer en internet los portales de los entes públicos, siempre y cuando tengan carácter informativo o de medio para la realización de trámites o servicios y no se emitan en los mismos logros a su favor.*

SEXTA.- *Las violaciones a lo previsto en los artículos 41, base III, apartado c), párrafo segundo de la Constitución y 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a estas normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, deberán resolverse a través del procedimiento especial sancionador a nivel central o distrital, según corresponda.*

SÉPTIMA.- *Lo no contemplado por las presentes normas, será resuelto por el Instituto mediante acuerdos de Consejo General, o mediante resoluciones sobre quejas y denuncias emitidas por el propio Consejo a través del procedimiento especial sancionador."*

SEGUNDO.- *Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.*

Las bases generales que se obtienen de las disposiciones legales transcritas, son las siguientes:

1. El deber de los poderes federales y estatales, así como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las precampañas, campañas electorales federales, periodo de

reflexión y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva; y,

2. La atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conocer de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en la base III, del artículo 41, de la Constitución General de la República, y del numeral 2, párrafo 2, del código federal electoral, a través del procedimiento especial sancionador respectivo, de cualquier clase de propaganda gubernamental que se difunda en los medios de comunicación social durante las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva.

Elementos de la Infracción

Ahora bien, a partir de tales bases generales se pueden detectar los distintos elementos relativos a la configuración o conformación de las infracciones a lo mandado en el numeral 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, así como en el artículo 2, párrafo 2, del código federal electoral.

Entre los aspectos y elementos que el Instituto Federal Electoral debe verificar para establecer si tiene lugar o no la falta respectiva, es necesario atender a los elementos fundamentales siguientes:

- a) Conducta infractora.
- b) Sujeto infractor.

c) Tipo de elección con la cual se relacionan los hechos denunciados.

d) Vulneración de los principios de imparcialidad y equidad tutelados en los preceptos, constitucional y legal, antes mencionados.

Respecto de la **conducta infractora**, ésta podrá constituirse por cualquier acto que evidencie la vulneración a los valores tutelados en los dispositivos constitucional y legal citados, con la difusión de propaganda gubernamental durante las precampañas, campañas electorales federales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva.

Para tener por acreditada esa hipótesis, la autoridad electoral administrativa federal debe ponderar si la propaganda gubernamental denunciada, fue indebidamente difundida en los medios de comunicación social durante el periodo en que existe la orden de suspenderla, que va desde el inicio de las precampañas, campañas electorales federales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva.

Por cuanto hace a los **sujetos** que pueden incurrir en violación al citado artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, de conformidad con los dispositivos legales indicados en párrafos precedentes, son:

a) Los poderes federales y estatales;

- b) Los municipios;
- c) Los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- d) Las delegaciones del Distrito Federal; y,
- e) Cualquier otro ente público.

Cualesquiera de los sujetos mencionados, pueden aparecer en la conducta infractora cuando incumplan el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental en el periodo expresamente prohibido.

Acerca del tercer elemento, consistente en el **tipo de elección** con el cual se relacionan los hechos denunciados, al Instituto Federal Electoral corresponde conocer de todos aquellos actos que directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, puedan tener incidencia o repercusión en las elecciones de carácter federal.

En efecto, si se toma en consideración que la imparcialidad y la equidad en la contienda son los bienes jurídicos tutelados en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, así como que esos principios deben ser especialmente garantizados por los poderes federales y estatales; los municipios; los órganos de gobierno del Distrito Federal; sus delegaciones; y, cualquier otro ente público, resulta incuestionable que si bien las normas pretenden evitar que la propaganda gubernamental sea utilizada para fines ajenos a los meramente institucionales, lo trascendente para la función electoral es

impedir que a través de la difusión de aquélla se pueda favorecer o afectar la competencia electoral.

Tal aserto se corrobora con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales establecen que dicho ordenamiento regula las normas constitucionales relativas, entre otros supuestos, a la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; se regulan los tiempos en que debe suspenderse la propaganda gubernamental dentro de los procesos electorales federales, y se señala que la aplicación de las normas en la materia compete, entre otras autoridades, al Instituto Federal Electoral.

Además, porque atento a lo establecido en el artículo 347 del código federal electoral, el mencionado Instituto tiene la atribución de investigar y sancionar las infracciones que al propio código cometan los Poderes de la Unión, los Poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público o funcionario de los tres órdenes de gobierno, según quedó indicado.

En esas condiciones, si el citado cuerpo normativo regula las elecciones de Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, es inconcuso que sólo cuando existe la posibilidad de afectar la equidad o la imparcialidad en dichos comicios federales, se surtirá la competencia del Instituto Federal Electoral, al

margen del nivel de gobierno al que pertenezcan los poderes, órganos de gobierno, autoridades o servidores públicos que ordenaron, permitieron o autorizaron la difusión de la propaganda gubernamental en el periodo prohibido por la ley.

Tocante a los **bienes o valores jurídicos protegidos** en el artículo 4^a, apartado C, base III, párrafo segundo, constitucional, que son la imparcialidad y la equidad, los que por su importancia se erigen como pilares de los regimenes democráticos, los cuales a través de la reforma constitucional se buscaron salvaguardar.

Al respecto, el Poder Reformador de la Constitución advirtió la problemática que presentaba la intervención en los procesos electorales federales y locales, de los poderes federales y estatales; los municipios; los órganos de gobierno del Distrito Federal; sus delegaciones; y, cualquier otro ente público, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Por ello, buscó proscribir prácticas que estimó lesivas de la democracia, como son: **a)** que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, **b)** que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, educativos y de protección civil.

Lo anterior, porque conductas de la naturaleza apuntada, colocan en abierta desventaja a los partidos

políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, cuando a través de la propaganda gubernamental se busca beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos.

Por ende, al ordenar que los poderes federales y estatales; los municipios; los órganos de gobierno del Distrito Federal; sus delegaciones; y, cualquier otro ente público, deben suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante las precampañas, campañas electorales federales y locales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva, se pretende que tales sujetos se conduzcan con total imparcialidad, a fin de que dicha propaganda no se convierta en un instrumento que pueda provocar un desequilibrio inequitativo entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental.

Bajo esas premisas, el análisis que realicen las autoridades electorales administrativas sobre la conducta denunciada, deberá tomar en cuenta el grado de afectación a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales, que los poderes federales y estatales; los municipios; los órganos de gobierno del Distrito Federal; sus delegaciones; y, cualquier otro ente público, provoquen a través de la inobservancia del deber de suspender la difusión de la propaganda gubernamental, en las etapas del proceso electoral, a saber, precampañas, campañas, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, en los cuales los partidos políticos y candidatos, presentan a la

SUP-RAP-145/2009

consideración de la ciudadanía sus respectivas propuestas, con el propósito de conseguir el mayor respaldo electoral el día de la jornada comicial; se permite a la ciudadanía reflexionar el sentido del voto que emitirán; y, ejercen su derecho al sufragio en un clima de entera libertad, respectivamente.

Expuesto lo anterior, el apelante afirma que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República no puede ser considerado como un sujeto infractor de la previsión establecida en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, y 2, párrafo 2, del código sustantivo electoral, porque esa organización de senadores no puede ser encuadrada, tal como lo hizo la responsable en el acto reclamado, bajo las figuras de “poder federal” y “cualquier otro ente público”, que establecen en forma enumerativa las disposiciones en comento.

Dicho agravio resulta **infundado**.

Como quedó explicado con anterioridad, la autoridad responsable consideró que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República podía ser encuadrado, tanto como “poder federal”, como de cualquier otro “ente público”.

Bajo estas premisas, los agravios expuestos por el apelante tienden a exponer las razones con base en las cuales considera, que el citado grupo parlamentario, a

diferencia de lo afirmado por la responsable, no puede ser encuadrado con la calidad de "ente público".

Sin embargo, se considera que tales defensas, con independencia de su validez o no respecto al reconocimiento de la calidad de "ente público", en cambio son ineficaces para poner en entredicho la conclusión de la responsable, en el sentido de que el grupo parlamentario mencionado, también puede ser encuadrado dentro del concepto de "poder federal" a que se refieren los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional, y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se demuestra a continuación.

La responsable consideró que la restricción normativa alcanza a los grupos parlamentarios de ambas cámaras que conforman el Honorable Congreso de la Unión, ya que éstos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, respectivamente, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende, sostuvo que la constitución de Grupos Parlamentarios de Diputados y Senadores **se realiza en el marco del Poder Legislativo Federal, de modo que si bien**

estas figuras no constituyen por sí mismas el poder legislativo, lo cierto es que forman parte de aquél, razón por la cual, no pueden desvincularse de la prohibición normativa de referencia.

Dicha conclusión resulta acertada, por las consideraciones siguientes:

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por su parte, el artículo 40 constitucional, señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En lo que al caso interesa, el artículo 41 de la Ley Fundamental, dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los **Poderes de la Unión**, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los **poderes Legislativo** y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases en aquél precisadas.

Ahora bien, el artículo 49, párrafo primero, constitucional, dispone que el **Supremo Poder de la Federación** se divida para su ejercicio en **Legislativo**, Ejecutivo y Judicial.

Por lo que toca al Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 50 de ese ordenamiento fundamental establece que aquél se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Senadores, conforme al artículo 56 constitucional, se integrará por ciento veintiocho senadores, la cual se renovará en su totalidad cada seis años.

Para el desempeño de sus cargos, el artículo 61 de la Ley Fundamental, establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Por su parte, el artículo 70, párrafos segundo, tercero y cuarto, constitucional, señalan que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, la cual determinará las formas y procedimientos para la

SUP-RAP-145/2009

agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Se aclara, que esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Obedeciendo lo anterior, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 1º, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En este contexto, mientras el Título Primero "Del Congreso General" de la ley orgánica en cita, que comprende del artículo 1º al 13, recoge entre otros temas, varias de las previsiones constitucionales arriba precisadas, por su parte, en el Título Tercero que se encuentra conformado por los artículos 58 a 115 de la ley orgánica en comento, se establece la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

De dichas disposiciones legales, sobresale conforme al artículo 67, párrafo 1, que el Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara **y su representante jurídico**; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. Se establece que en su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo 66

de la propia ley, tendrá las atribuciones que ahí se enumeran. Además, en el artículo 68, párrafo 1, se señala que el Presidente de la Cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Ese voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el Pleno resuelva acerca de la misma se regulará en el reglamento correspondiente.

Sentado lo anterior, por su relevancia en el caso concreto, se transcriben a la letra los artículos 71 a 79 de la citada ley orgánica, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 71.

1. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Artículo 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

2. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;

b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y

SUP-RAP-145/2009

c) Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Artículo 73.

1. Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. El Presidente de la Mesa Directiva formulará, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

Artículo 74.

1. El Coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

Artículo 75.

1. El Coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el Secretario General de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

Artículo 76.

1. Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Artículo 77.

1. La Mesa Directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

Artículo 78.

1. Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

Artículo 79.

1. La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos estará a cargo del Presidente de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación. En todo caso, el Presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.”

Siguiendo con dicha descripción, se advierte que dentro de la Cámara de Senadores, funcionan: la Junta de Coordinación Política, según los artículos 80 a 84; las comisiones ordinarias, jurisdiccional y de investigación, conforme a los numerales 85 a 103; y, para su organización técnica y administrativa, dicha cámara contará con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva y, la Contraloría Interna, atento a los artículos 106 a 113.

Expuesto lo anterior, es posible concluir que de la interpretación sistemática y funcional de los preceptos constitucionales y legales antes mencionados, en lo que al caso interesa, que el mandato del artículo 41, base III,

SUP-RAP-145/2009

apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que cuando se ordena, entre otros sujetos, a los poderes federales, que durante el tiempo que comprendan las precampañas, campañas electorales federales y locales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberán suspender la difusión de toda propaganda gubernamental, dicha orden está dirigida en su observancia, entre otros poderes federales, al Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos que se encuentra depositado en el Congreso General, el cual se divide en las cámaras de diputados y senadores.

Por consiguiente, al ser la Cámara de Senadores una de las dos en que se divide el Congreso General, es inconcuso entonces que dicha cámara y los grupos parlamentarios que la conforman, por virtud del mandato dirigido a los poderes federales, tienen el deber de observar la orden de suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante el periodo a que se refieren las disposiciones constitucional y legal en comento, acorde con la interpretación asentada, como se explicará a continuación.

Si bien pudiera concluirse entonces que dicho mandato se restringe sólo a quien ostenta la representación jurídica de la cámara respectiva, a saber el Presidente de la Mesa Directiva, en términos del artículo 67, párrafo 1, de la ley

orgánica invocada con anterioridad, porque sólo quien ostenta ese cargo puede actuar a nombre de la Cámara de Senadores, o a la Junta de Coordinación Política, en razón de las funciones que le encomienda los numerales 80 a 84 de la ley orgánica de la materia, dicha lectura resulta inadmisibles por las consideraciones siguientes:

Como se ha explicado en líneas arriba, la cámara respectiva se compone de ciento veintiocho senadores. Para efecto del trabajo de tales legisladores, los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, estas organizaciones deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. Es pertinente reiterar, que de acuerdo con esa ley, los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

A este respecto, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, previene que sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores, precisando además, que sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

SUP-RAP-145/2009

El procedimiento de constitución de los grupos parlamentarios se efectuará a través de la presentación, a más tardar el veintiocho de agosto del año de la elección, al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los documentos siguientes: **a)** Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes; **b)** Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y **c)** Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

De cumplirse con dichos requisitos, el Presidente de la Mesa Directiva formulará la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. A partir de ese acto, el grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esa ley orgánica, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

Sobre este aspecto, se tienen que el Coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, se previene que promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios. Asimismo, el Coordinador del grupo

parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el Secretario General de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes.

Con base en lo anterior, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

En este contexto, es factible sostener que las actividades que despliegan en la Cámara de Senadores los grupos parlamentarios, tienden al cumplimiento de las funciones que como legisladores les corresponden a sus miembros, las cuales indudablemente repercuten y tienen que ver con el quehacer del Senado de la República, cuyas atribuciones se encuentran previstas, esencialmente, en los artículos 73, 76 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, se arriba a la convicción de que si las actividades de los grupos parlamentarios se ajustan a las facultades que les corresponde desarrollar en el seno de la Cámara de Senadores, luego entonces se colige que la orden de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las precampañas,

SUP-RAP-145/2009

campañas electorales federales y locales, periodo de reflexión, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, también les resulta exigible, al ser parte integrante de una de las cámaras en que se divide el Congreso General en el que se encuentra depositado el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se trata de uno de los poderes federales a los que se dirige el mandato previsto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aceptar una lectura distinta, implicaría desatender uno de los propósitos fundamentales de las reformas electorales, constitucional de dos mil siete y legal de dos mil ocho: que la propaganda gubernamental no sea utilizada por cualesquiera de los componentes del Estado, durante las campañas electorales y hasta después de la jornada comicial respectiva, como un poderoso instrumento de persuasión hacia el electorado, a través del cual se pueda, hasta de manera determinante en el resultado de las elecciones, beneficiar o perjudicar a un partido político o candidato.

Por ende, es inexacto que la referida obligación constriña solamente a los Presidentes de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, porque tal conclusión deriva de la interpretación que se aparta de las razones fundamentales que nutren el nuevo régimen electoral, además deja de reconocer el diseño

y funcionamiento del Senado de la República, como parte integrante de uno de los poderes federales.

Tal conclusión también se soporta, en que de seguirse el planteamiento que formula el apelante, ello se traduciría en que el mandato dirigido al Poder Ejecutivo Federal, sólo tendría que ser atendido por su titular y por quienes ostentaran la representación jurídica del mismo, por lo que esa orden no tendría que ser observada, por ejemplo, por los Subsecretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal, lo que en forma evidente desatendería a la organización y funcionamiento de ese otro poder federal, al que corresponde también observar lo previsto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 2, párrafo 2, del código federal electoral.

De ahí que sea **infundado** el agravio en análisis.

b) Propaganda gubernamental.

El segundo de los planteamientos del apelante está dirigido a controvertir la naturaleza de la propaganda gubernamental, que la responsable atribuyó al contenido de las inserciones publicadas en las revistas "Proceso" y "Milenio" por el Grupo Parlamentario de del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.

Respecto de dicho punto, el recurrente aduce, esencialmente, que las inserciones no pueden calificarse como propaganda gubernamental porque no proviene de un

ente público, ya que dicha fracción parlamentaria de los senadores no puede calificarse como “ente público”.

Tal argumento, como se advierte claramente, es de corte consecuencialista, en tanto que se hace depender de la premisa relativa a que el grupo parlamentario no es “ente público”, que no puede considerársele como sujeto de la prohibición normativa dirigida a los poderes, servidores o funcionarios públicos, porque no tienen esa calidad y, a partir de esa base se aduce que la propaganda de dicho grupo no puede catalogarse como gubernamental.

La anterior alegación carece de sustento jurídico, pues como ya se evidenció, los senadores que conforman un grupo parlamentario sí admiten ser calificados como sujetos de la prohibición normativa para hacer propaganda gubernamental. Esta sola circunstancia ya probada basta para desestimar el planteamiento que se analiza.

Otro basamento de ese segundo agravio se hace consistir en que, la aplicación de los recursos públicos del grupo parlamentario del Senado de la República no dota, por sí misma, del carácter gubernamental a la propaganda contenida en las inserciones de referencia.

La aseveración anterior carece de igual modo de sustento jurídico.

En la resolución recurrida (páginas 83 a 87), la autoridad concluyó que la propaganda revisada debía calificarse como institucional o gubernamental, a partir de

una interpretación del contenido de las publicaciones, conforme con lo establecido en el artículo 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, así como de la Gaceta Parlamentaria de 12 de octubre de 2006, así como de otros factores, pero entre ellos no incluyó la aplicación de los recursos públicos del Senado.

La parte sustancial de la resolución en la cual se califica la propaganda es como sigue:

“Como se observa los desplegados antes insertos, cuentan con las siguientes características:

- Ambos hacen referencia al Senado de la República, toda vez que en uno se inserta del lado izquierdo el logotipo de dicho órgano y se alude a la LX

Legislatura y en el otro del lado derecho se observa la frase “Senado, Grupo Parlamentario del PRI” y justo enfrente se inserta el logotipo de dicho instituto político.

- Asimismo, los dos tienen fecha de 30 de abril de 2009 y se titulan “EL PRI CUMPLE”.

- Ambas publicaciones refieren al trabajo legislativo que se ha venido realizando en el Senado de la República.

- La publicación del lado izquierdo precisa que el Grupo Parlamentario del PRI ha provisto al Ejecutivo Federal de mejores instrumentos para combatir la delincuencia, recuperar la seguridad pública y fortalecer el imperio de la ley y señala que se aprobaron las siguientes leyes: de combate al narcotráfico, de extinción de dominio, combate al tráfico de armas, para la policía federal y mayores facultades al ministerio público federal e incluso en cada ley se hace una referencia de lo más destacable.

- Por su parte, el desplegado del lado derecho refiere que el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado impulsó la realización del foro “México ante la crisis” en el cual se sustentaron acuerdos que se convirtieron en reformas legislativas en

SUP-RAP-145/2009

sentido de promoción económica, defensa del empleo o incremento de la inversión pública.

- Al final de dichos desplegados se hace alusión de que el PRI cumple con su responsabilidad de aprobar los paquetes legislativos referentes a restablecer la seguridad pública y anticrisis.

(...)

De los ordenamientos normativos antes expuestos, en términos generales se obtiene:

- Que se considera propaganda institucional la que es emitida por los poderes públicos, órganos de gobierno en los tres niveles de gobierno, órganos autónomos y cualquier ente público, siempre y cuando se lleve a cabo fuera del periodo de campañas.
- Que tenga un fin informativo, educativo o de orientación social.
- Que sólo se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin elementos personales o que su contenido sea político-electoral.
- Que se considerada "papelería oficial" aquella que sea utilizada por los órganos de gobierno, comisiones, comités, unidades administrativas de la Cámara.
- Que también se considera "papelería oficial" la que sea utilizada por los legisladores individualmente, en cuyo contenido se divulgue o se dé a conocer el trabajo parlamentario realizado o por realizar tanto del legislador como de la LX Legislatura.
- **Que será considerado como oficial el uso del logotipo por los grupos parlamentarios, comisiones, comités y legisladores.**

Evidenciado lo anterior y realizada la descripción de las inserciones publicadas en las revistas "Milenio" y "Proceso", se llega a la conclusión de que la propaganda materia del presente procedimiento reúne los elementos necesarios para ser considerada como propaganda gubernamental, ya que la misma refiere a la Cámara de Senadores, incluye el logotipo de la LX Legislatura e incluso se hace alusión al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Esto se concluye así, porque no obstante que el logotipo de la Cámara en cita, sólo aparece en una de las inserciones, esta autoridad no puede dejar pasar el hecho de que los desplegados aparecen juntos,

es decir, en hojas subsecuentes, en ambas publicaciones; por ende, las mismas forman parte de un todo.

No obstante lo anterior, de su simple lectura se advierte que tiene un fin informativo, pues en dichos desplegados se reseñan las actividades legislativas que por parte del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República a últimas fechas se han realizado en materia de seguridad pública, promoción económica, defensa del empleo e incremento de la inversión pública.

Incluso tal argumento, se robustece si tomamos en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que el segundo periodo de sesiones se inicia el primero de febrero y concluye a más tardar el 30 de abril siguiente, situación que aconteció en la especie y se invoca como un hecho público y notorio.

Otro elemento que debe tomarse en cuenta para concluir que dicha propaganda es gubernamental y que tiene un fin informativo, es el hecho de que de las investigaciones realizadas por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se obtuvo que la orden de inserción para la publicación de dichos desplegados en las revistas Proceso y Milenio se hizo a solicitud del Senado de la República, a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En ese sentido, se estima que la adminiculación del uso oficial del Logotipo del Senado de la República en la propaganda denunciada, así como la referencia al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el carácter informativo que tiene la propaganda bajo análisis permite concluir que la misma es de naturaleza gubernamental.”

Como puede advertirse en la propia resolución, la determinación de que la propaganda contenida en las inserciones de mérito es de naturaleza gubernamental, jamás se sustentó en el hecho de haberse utilizado recursos públicos para cubrir el costo de las publicaciones.

Las razones esenciales de esa calificación son:

SUP-RAP-145/2009

1. En las publicaciones se hace referencia expresa a la Cámara de Senadores, en la cual se incluye el logotipo de la LX Legislatura, así como al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

2. El mensaje contenido en las inserciones tienen un fin informativo, porque dan cuenta de las actividades legislativas del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.

3. La divulgación de dicha propaganda ocurrió al concluir el segundo periodo de sesiones de dicha Cámara de Senadores, que en términos de los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende del uno de febrero al treinta de abril siguiente; y,

4. La inserción de las publicaciones de referencia se realizó a solicitud del Senado de la República, a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Conforme con esas bases, la responsable estimó que de la relación de estos elementos: el uso oficial del logotipo del Senado de la República en la propaganda, la referencia al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y el carácter informativo de los desplegados, se advierte que se trata de propaganda gubernamental.

Lo expuesto echa por tierra la afirmación del recurrente consistente en que por la aplicación de los recursos públicos para costear las inserciones propagandísticas no convierte, por sí sola, a la propaganda

en gubernamental, porque la responsable jamás sustentó esa calificación en tal premisa; de ahí lo **infundado** de su alegación.

Además, en relación con la aplicación de los recursos públicos en las publicaciones de los manifiestos en las revistas señaladas, la responsable analizó el tema no para determinar si se trataba de propaganda gubernamental, sino para resolver si era o no fundado el planteamiento de la queja, relativo a que por haberse empleado esos recursos se vulneraba también el principio de imparcialidad en el proceso electoral.

El estudio de dicho tópico condujo a la autoridad administrativa electoral a concluir que no violentó dicho principio, porque a su modo de ver, el contenido de la propaganda no era con fines proselitistas, sino solamente informativos, de modo que no incidía en el proceso comicial en curso, razón por la cual se determinó infundada la queja en este aspecto, consideraciones que al margen de su validez intrínseca, como no son materia de la impugnación en los recursos que se resuelven, deben permanecer intocados. Estos razonamientos constan en el considerando décimo de la resolución apelada.

c) Vista a la Cámara de Diputados.

Respecto del último planteamiento, lo concerniente a la vista que la autoridad recurrida ordenó dar a la Cámara de Diputados, en el considerado duodécimo de la resolución, los

SUP-RAP-145/2009

agravios expresados por el Partido Revolucionario Institucional son inoperantes.

Como se anunció al precisar la temática de la apelación, en la resolución recurrida la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral de ordenar la vista de referencia, está dado respecto de la conducta irregular del Grupo Parlamentario del partido en el Senado de la República y en relación exclusivamente con dichos legisladores, pues ante la irregularidad electoral cometida, la responsable estimó procedente informar a dicho órgano parlamentario de tal infracción, para los efectos que se estimaran procedentes conforme a derecho.

La vista no se relaciona con el partido apelante por sí mismo, pues no está dada respecto de su proceder, ni para que con relación a dicho instituto, la Cámara de Diputados se pronuncie en algún sentido. La consecuencia que se impuso al partido por la conducta de los senadores se hizo derivar más bien de su responsabilidad indirecta, ya que en la resolución se determinó que por haber incumplido su calidad de garante, era procedente imponerle una amonestación.

Al margen de la validez intrínseca de la sanción impuesta al partido, lo relevante para este punto de agravio es que la vista deriva de la conducta infractora de los senadores, y nada tiene que ver con el partido inconforme, por lo mismo, tal orden en modo alguno afecta la esfera de derechos de dicho instituto político.

Lo anterior hace evidente la inoperancia de los agravios que sobre dicho aspecto expone el partido, pues además de que la medida no le afecta, éste omite exponer argumento alguno para combatir la amonestación que como sanción se le impuso por la conducta del grupo parlamentario de referencia, sino que se limita a exponer razones por las cuales estima que la Cámara de Diputados no tiene atribuciones para determinar una posible consecuencia jurídica en contra de los Senadores, y que tampoco se surten los supuestos de procedencia del juicio político en su contra.

Como se advierte, nada aduce para combatir la decisión apelada por la sanción que a él se le impuso, alega más bien cuestiones respecto de una consecuencia ordenada para otro de los infractores y no para sí, por ello son inoperantes sus argumentos.

En suma, al haberse desestimado los agravios expresados por el instituto político recurrente, con fundamento en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ha lugar a **confirmar**, en la parte recurrida y por cuanto hace al Partido Revolucionario Institucional, la resolución apelada.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en la parte combatida y por cuanto hace al Partido Revolucionario Institucional, la

SUP-RAP-145/2009

resolución CG197/2009 de veintidós de mayo de dos mil nueve, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PAN/CG/079/2009.

Notifíquese, de manera **personal** al partido impetrante en el domicilio señalado en autos para tal efecto; por **oficio** a la autoridad recurrida, Consejo General del Instituto Federal Electoral; y, por **estrados** de esta Sala Superior, a los demás interesados, lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 26, 28, 29 y 48, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívense los expedientes como asuntos definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por unanimidad de seis votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SUP-RAP-145/2009

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO