

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-68/2011

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL**

**TERCERO INTERESADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MÉXICO**

**MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR**

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE: MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**SECRETARIO: ENRIQUE FIGUEROA
AVILA**

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

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, promovido por el Partido Acción Nacional, a fin de impugnar la sentencia de primero de marzo de dos mil once, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/08/2011; y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes

SUP-JRC-68/2011

De lo aducido por las partes y las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

I. Queja. El nueve de noviembre de dos mil diez, el Partido Revolucionario Institucional presentó escrito de queja ante el Instituto Electoral del Estado de México, en contra del Partido Acción Nacional por hechos presuntamente constitutivos de infracciones en materia electoral.

II. Medidas cautelares. Dentro del expediente de queja indicado, el partido político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, las cuales fueron negadas por la autoridad administrativa electoral, mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diez.

Inconforme con lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México el siete de enero de dos mil once, en el sentido de modificar el acuerdo impugnado.

En contra de la resolución del tribunal electoral estatal, el Partido Revolucionario Institucional promovió juicio de revisión constitucional electoral. Este juicio fue registrado con el expediente SUP-JRC-14/2011 y resuelto por esta Sala Superior el diecinueve de enero de dos mil once en los términos siguientes:

SUP-JRC-68/2011

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de siete de enero de dos mil once, pronunciada el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/33/2010.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diez, emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante el cual negó la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en el procedimiento administrativo sancionador, que dio lugar a la integración del expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

TERCERO. Se **concede** al Partido Revolucionario Institucional, dentro del precitado procedimiento administrativo sancionador, **la adopción de medidas cautelares solicitadas**, para los efectos precisados en la parte final del considerando quinto de la presente ejecutoria, esto es, **para que se retire la propaganda denunciada**, cuya existencia se constató en la inspección ocular realizada por la autoridad electoral administrativa del Estado de México.

CUARTO. Se **ordena** al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral Estado de México que de **inmediato** adopte las acciones que estime pertinentes, a efecto de que queden debidamente implementadas las medidas cautelares cuyo otorgamiento se ha estimado procedente, debiendo informar a la Sala Superior, sobre la ejecución que realice de lo ordenado en la presente ejecutoria, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes, a que ello tenga lugar.

QUINTO. Se **apercibe** al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México y al Tribunal Electoral de la aludida entidad federativa, para que en futuros asuntos, actúen en los términos precisados en el último considerando.

III. Resolución de fondo de la queja. El diez de febrero de dos mil once, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en el expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11, resolvió lo siguiente:

PRIMERO. SE DECLARA FUNDADA LA QUEJA presentada por el C. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del Partido Acción Nacional, por cuanto hace a la emisión de propaganda política con contenido

SUP-JRC-68/2011

denigrante en contra del Gobierno del Estado de México y del Partido Revolucionario Institucional, con base en lo razonado en el considerando tercero de la presente resolución.

SEGUNDO. SE IMPONE UNA MULTA AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL consistente en **200 (DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN LA CAPITAL DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL DOS MIL DIEZ**, equivalente a **\$10, 894.00 (DIEZ MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N.)** en términos del considerando cuarto de la presente resolución.

TERCERO. UNA VEZ QUE CAUSE ESTADO, SE INSTRUYE A LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN de este Instituto a efecto que **DESCUENTE DE LAS MINISTRACIONES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**, mensualmente y en tres parcialidades, las cantidades correspondientes hasta cobrar el monto total de la multa impuesta al referido partido político y las entere en un **PLAZO IMPROPRORROGABLE DE QUINCE DÍAS HÁBILES** a partir de su retención, a la **SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO.**

...

IV. Recurso de apelación local. El catorce de febrero de dos mil once, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución de la autoridad administrativa electoral local indicada. El primero de marzo siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el referido medio de impugnación, dentro del expediente RA/08/2011, en los términos siguientes:

ÚNICO. Se **CONFIRMA** la resolución dictada en el expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11, en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el día diez de febrero de dos mil once.

SEGUNDO. Juicio de revisión constitucional electoral

I. Presentación de la demanda. El seis de marzo de dos mil once, el Partido Acción Nacional promovió juicio de revisión

SUP-JRC-68/2011

constitucional electoral en contra de la resolución de primero de marzo del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el expediente RA/08/2011.

II. Remisión de constancias. El siete de marzo de dos mil once, se recibieron en la oficialía de partes de esta Sala Superior el escrito de demanda, así como el informe circunstanciado de ley y demás constancias que la autoridad responsable estimó necesarias para resolver el asunto.

III. Turno a Ponencia. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente SUP-JRC-68/2011 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Escrito de tercero interesado. El diez de marzo de dos mil once, se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Superior escrito de nueve de marzo del mismo año, por el que Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante la autoridad primigeniamente responsable, comparece como tercero interesado.

V. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el medio de impugnación y, al no existir trámite pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción.

SUP-JRC-68/2011

VI. Sesión pública y engrose. En sesión pública de esta fecha, el Magistrado Instructor sometió a consideración de los integrantes de esta Sala Superior el respectivo proyecto de sentencia, el cual fue rechazado por mayoría de votos, por lo que el engrose correspondiente se encargó a la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa; y,

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político en contra de una sentencia emitida por una autoridad electoral estatal, relacionada con propaganda política considerada ilegal por denigrar al Gobierno del Estado de México y confundir a la ciudadanía.

Cabe señalar que la queja que dio origen del presente asunto se presentó el nueve de noviembre de dos mil diez, siendo que el proceso electoral en el Estado de México para elegir a Gobernador inició el dos de enero del presente año. Esta

SUP-JRC-68/2011

situación escapa de las hipótesis de competencia expresamente previstas en favor de las salas regionales de este órgano jurisdiccional federal, por lo que corresponde a esta Sala Superior conocer y resolver este juicio. Similar criterio se sostuvo al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. En el presente juicio se cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, inciso a), fracción I; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

1. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió dentro de los cuatro días previstos al efecto, toda vez que la resolución impugnada le fue notificada al actor el dos de marzo de dos mil once, y el seis de marzo siguiente el partido político actor presentó la demanda que dio origen al presente juicio.

2. Requisitos formales de la demanda. En la demanda se señala el nombre del actor, se identifica la sentencia cuestionada y la autoridad responsable, se mencionan de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios atinentes, así como los preceptos constitucionales presuntamente violados, además de consignar el nombre y firma autógrafa del representante del partido político promovente.

SUP-JRC-68/2011

3. Legitimación y personería. El juicio de revisión constitucional electoral se promueve por un partido político, por lo tanto se tiene por satisfecho el requisito de legitimación.

Por otra parte, se tiene por acreditada la personería de Francisco Gárate Chapa, como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, según consta en el escrito de veintiocho de julio de dos mil diez, suscrito por el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de México, el cual obra en copia certificada en autos del presente juicio, al cual se le otorga valor probatorio pleno, al tratarse de una documental pública cuya autenticidad o veracidad de los hechos a que se refiere no están puestos en duda ni contradichos por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 4, inciso b), en relación con el artículo 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Además, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado de ley, reconoce la personería del representante del partido actor en los términos apuntados.

4. Interés jurídico. Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el Partido Acción Nacional tiene como pretensión la revocación de una sentencia que le fue adversa a sus intereses. En efecto, el Tribunal Electoral del Estado de México confirmó el acuerdo emitido por el Instituto Electoral local, por el que declaró fundada la denuncia presentada por el Partido

Revolucionario Institucional en su contra y, en consecuencia, le impuso una multa consistente en doscientos salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México.

5. Definitividad y firmeza. La sentencia controvertida es definitiva, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 342, párrafo segundo del Código Electoral del Estado de México.

6. Violación a preceptos constitucionales. En la demanda el partido político enjuiciante aduce la violación de los artículos 8, 14, 16, 17, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Violación determinante. El requisito mencionado se colma en la especie, toda vez que la multa impuesta por la autoridad administrativa electoral y confirmada por el tribunal responsable, afecta al financiamiento público del partido político actor. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.¹

Además, el requisito de mérito se cumple, en virtud de que la sanción impuesta puede repercutir en la imagen del partido político actor frente a los ciudadanos. Al respecto es aplicable la jurisprudencia de rubro: VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL

¹ Consultable En *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento 4, Año 2001, páginas 12 y 13.

SUP-JRC-68/2011

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN DE LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.²

8. Reparación factible. También se encuentra colmado el requisito de procedencia en estudio, pues, de resultar fundados los agravios aducidos y, por ende, de acogerse la pretensión del partido político actor, cabría la posibilidad jurídica y material de reparar el supuesto perjuicio en contra del partido político enjuiciante y dejar sin efectos la sanción que se le impuso.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos generales y especiales de procedencia del presente juicio, ha lugar a estudiar el fondo de la controversia planteada por el partido político enjuiciante.

TERCERO. Estudio de fondo

Del análisis del escrito de demanda, se advierte que el actor endereza agravios en contra de dos temas centrales de la sentencia combatida; a saber: **I.** La falta de legitimación del Partido Revolucionario Institucional para presentar la queja administrativa que dio origen al presente asunto; y, **II.** La legalidad de la propaganda del Partido Acción Nacional que motivó la presentación de la queja indicada.

² Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 27 y 28.

I. Falta de legitimación del Partido Revolucionario Institucional para presentar la denuncia.

El actor aduce que, contrariamente a lo sostenido por el tribunal responsable, el Partido Revolucionario Institucional no estaba facultado para presentar una queja o denuncia en contra de actos que exclusivamente le atañen al Gobierno del Estado de México, pues, en todo caso, dicha institución pública cuenta con legitimación para entablar la defensa de sus derechos en caso de considerarlo pertinente, por lo que concluye que se debió sobreseer el procedimiento especial sancionador que dio origen a la sentencia que se combate en este juicio.

Al respecto, el actor considera que el tribunal responsable interpretó incorrectamente lo dispuesto en los artículos 51, fracción VIII, 52, fracción XVI, y 356 del Consejo Estatal Electoral del Estado de México, puesto que dicha interpretación tuvo como base los precedentes judiciales aislados contenidos en las sentencias de los recursos de apelación SUP-RAP-192/2010 y acumulados, siendo que, desde su perspectiva, debió aplicar la tesis de jurisprudencia de rubro "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR".

El actor afirma que la responsable se apartó de la tesis indicada, puesto que, de haberla aplicado, hubiera concluido que el Partido Revolucionario Institucional no tenía legitimación para presentar la queja, dado que no se actualiza alguno de los

SUP-JRC-68/2011

supuestos que facultan a los partidos políticos para ejercer acciones tuitivas de intereses difusos.

Lo aducido por el actor es **infundado**, de acuerdo con lo siguiente.

Opuestamente a lo alegado por el actor, los argumentos centrales de la interpretación realizada por la responsable se basaron en el análisis de la normativa constitucional y estatal y no en los precedentes de esta Sala Superior que cita el actor.

De la lectura de la resolución impugnada, se advierte que la responsable realizó un análisis de los preceptos de la Constitución General y de la normativa estatal aplicable para sustentar la conclusión a la que arribó y, sólo para reforzar sus consideraciones, citó los precedentes de este órgano jurisdiccional federal por encontrar coincidencia entre su criterio y el criterio sostenido por esta Sala Superior.

En efecto, el Tribunal Electoral local desestimó el planteamiento del actor con base en las razones que se sintetizan a continuación:

1. Con independencia de que el contenido de los promocionales materia de la queja pudiera afectar un interés individual, lo cierto es que también repercute en el interés público.
2. El artículo 51, fracción VIII, del Código Electoral del Estado de México, protege el derecho que tienen los

SUP-JRC-68/2011

partidos políticos de acudir al Instituto Electoral local para solicitar que se investiguen las actividades dentro del territorio del Estado por cualquier otro partido, con el fin de ajustar su actuación a lo dispuesto en la ley. Dicho derecho está vinculado con lo establecido en el artículo 356, párrafo segundo, del citado ordenamiento, que prevé que cualquier persona o funcionario del Instituto Electoral local puede presentar quejas o denuncias.

3. Conforme a los anteriores razonamientos, así como a lo establecido en el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 12, párrafo quince, de la Constitución local, los partidos políticos acreditados ante el Instituto Electoral del Estado de México sí están facultados para interponer quejas o denuncias sobre cualquier conducta que pudiera ser violatoria de alguna disposición electoral, particularmente, sobre propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos.
4. A los partidos políticos les asiste el derecho de presentar quejas, en atención a los fines que persiguen en calidad de entidades de interés público, por lo que en un régimen democrático, resulta necesario que dichas entidades de interés público no se limiten a cuestiones de índole electoral, sino que también deben ser garantes de las normas jurídicas aplicables a la cuestión política, por lo que, si un partido político se percata de una posible violación a la normatividad electoral, tiene el derecho y la obligación de denunciarla ante la autoridad competente.

SUP-JRC-68/2011

5. Si en el código electoral local y en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México no se distingue entre las infracciones que deben ser forzosamente denunciadas por el directamente afectado, y las que cualquier persona pueda denunciar, entonces los partidos políticos pueden iniciar un procedimiento administrativo sancionador cuando consideren que se violó la normativa electoral.
6. Una de las obligaciones de los partidos políticos es la prevista en el artículo 52, fracción XVI, del Código Electoral local, que implica que deben abstenerse en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnie a las personas y que las quejas por violaciones a dicho preceptos que se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de este Código.
7. En tal virtud, para estar en condiciones de activar la maquinaria sancionadora estatal, no es necesario que lo realice la persona afectada particularmente, o el representante de la institución de gobierno, sino que es posible que las conductas puedan ser denunciadas por un ente que, entre sus facultades, cuente con la de cuidar los intereses de la generalidad, como lo son los partidos políticos, de ahí que concluyera que era infundado el agravio del actor.

SUP-JRC-68/2011

Como se observa, la conclusión de la responsable descansó, esencialmente, en la interpretación de la Constitución General y de la legislación del Estado de México, que atañe principalmente a la comisión de faltas electorales y a la presentación de quejas.

Es cierto que, adicionalmente a los argumentos de la responsable sintetizados párrafos arriba, en el fallo reclamado también se invocaron los precedentes de esta Sala Superior correspondientes a los expedientes SUP-RAP-192/2010 y SUP-RAP-193/2010 acumulados, pero, como se adelantó, ello sólo tuvo como propósito fortalecer la conclusión de la responsable y evidenciar que su criterio era coincidente con los de esta Sala Superior en casos similares.

Así es, luego de que la responsable interpretara el contenido del artículo 51, fracción VIII, del código electoral del Estado de México, en relación con el artículo 356, segundo párrafo, del mismo ordenamiento legal, a la luz del artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución General, y del artículo 12, párrafo quince, de la Constitución Estatal, y concluyera que los partidos políticos sí están facultados para interponer quejas o denuncias sobre cualquier conducta que pudiera ser violatoria de alguna disposición electoral, citó los precedentes de esta Sala Superior, en los términos siguientes:

Así, cuando una propaganda no se dirige a evidenciar una posible afectación individual, sino a una probable denostación de las instituciones del Estado Mexicano, los partidos políticos pueden y deben, en observancia del orden público, presentar queja o denuncia correspondiente, puesto que tal investigación no estaría dirigida a defender un interés individual, sino a una institución del Estado Mexicano.

SUP-JRC-68/2011

Este mismo criterio ha sostenido la Sala Superior en los juicios identificados bajo los expedientes SUP-RAP-192/2010 y SUP-RAP-193/2010, que se transcribe enseguida:

...

Conforme a estas consideraciones, un instituto político, al presentar una denuncia o queja, no ejerce una acción a favor de un interés individual, sino en beneficio del interés público, con el propósito de salvaguardar el adecuado funcionamiento de las instituciones del Estado Mexicano.

En el caso particular, las supuestas expresiones denigrantes en la propaganda política aducidas en el procedimiento de queja sustanciado por la autoridad responsable EDOMEX/PRI/PRAN/014/2010-11, están relacionadas a una institución constitucional, como lo es el Gobierno del Estado de México. Así que la denuncia de las conductas correspondientes no puede quedar únicamente a cargo de la persona que representa al Gobierno del Estado de México, sino que, es posible sostener válidamente que tal hecho puede ser denunciado por un partido político a fin de salvaguardar el interés público.

...

(El subrayado es de este fallo).

Como se advierte, los precedentes de los recursos de apelación SUP-RAP-192/2010 y su acumulado fueron citados por la responsable para evidenciar que su criterio (derivado de la interpretación de la normativa constitucional y local) era coincidente con el criterio contenido en esos asuntos en los que se analizaron temas similares.

Sin embargo, en momento alguno los precedentes de esta Sala Superior fueron la base de la interpretación de la responsable, ni de los argumentos torales que le sirvieron para sustentar su conclusión, como equivocadamente lo afirma el actor.

SUP-JRC-68/2011

Por tanto, si el actor sostiene que la interpretación de la responsable fue incorrecta porque tuvo como base lo establecido en las sentencias de los recursos de apelación indicados, es claro que no le asiste la razón porque la premisa sobre la que descansa su aserto es inexacta.

También es infundada la alegación del actor, consistente en que la responsable estaba obligada a aplicar la tesis de jurisprudencia de rubro: “ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.”

Lo anterior es así, porque fue jurídicamente acertada la interpretación realizada por la autoridad responsable, en el sentido de que los partidos políticos están legitimados para presentar quejas cuando se afecte a una institución del Estado de México y, por tanto, no era necesario que analizara la actualización de los supuestos previstos en la jurisprudencia indicada, atento a lo siguiente.

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base I, párrafos primero y segundo, de la Constitución General, y en el artículo 12, párrafo primero, de la Constitución del Estado de México.

SUP-JRC-68/2011

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, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; norma que se reproduce en iguales términos en el párrafo quince del artículo 12 de la Constitución del Estado de México, de ahí que cualquier propaganda dirigida a denigrar a las instituciones públicas que conforman el Estado Mexicano es contraria al marco constitucional federal y estatal. En el caso, los hechos materia de la denuncia consisten en la colocación de espectaculares relacionados con la gestión del Gobierno de dicho Estado.

En el artículo 51, fracción VIII, del código electoral local se establece que **es derecho de los partidos políticos acudir al Instituto para solicitar que se investiguen las actividades realizadas dentro del territorio del Estado por cualquier otro partido, con el fin de que actúen dentro de la ley.**

En la fracción XVI del artículo 52 del código electoral local se reproduce la obligación de los partidos políticos de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnie a las personas, y se dispone que las quejas por violaciones a dicho precepto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 356 del mismo código.

SUP-JRC-68/2011

En el párrafo primero del citado artículo 356, se dispone que el Instituto Electoral del Estado de México conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos y, en el párrafo segundo del mismo artículo, se establece que cualquier persona o funcionario del instituto podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del instituto; las personas jurídico colectivas lo harán por medio de sus legítimos representantes y las personas físicas lo harán por propio derecho.

Es importante destacar que en la normativa electoral del Estado de México, particularmente en el código electoral y en el reglamento de quejas y denuncias, no se establece precepto alguno en el que se distinga a los sujetos legitimados para interponer quejas dependiendo del tipo de hechos denunciados, mucho menos se exige que la presentación de quejas relacionadas con la colocación o difusión de propaganda que pueda afectar a las autoridades o instituciones públicas o de gobierno, corresponda únicamente a quien tiene la representación jurídica de éstas.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que:

- a) El Gobierno del Estado de México es una institución del Estado Mexicano.
- b) Los partidos políticos cuentan con la prohibición constitucional, tanto en el ámbito federal como en el local, de difundir propaganda que denigre a las instituciones del Estado Mexicano.

SUP-JRC-68/2011

- c) Los partidos políticos, en tanto entes de interés público, tienen diversos fines, entre ellos, el de velar por el debido cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la vida política del país.
- d) El Código Electoral local faculta a los partidos políticos para acudir al Instituto para solicitar que se investiguen las actividades realizadas dentro del territorio del Estado por cualquier otro partido, con el fin de ajustar su actuación al principio de legalidad.
- e) Las quejas o denuncias que se presenten por violaciones de los partidos políticos a la prohibición de difundir propaganda que denigre a las instituciones, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 del Código.
- f) El artículo 356 del Código Electoral local no distingue entre los asuntos que se deben presentar por instancia de parte, y los que cualquier ente jurídico puede presentar con independencia de que haya o no sufrido una afectación directa en su esfera de derechos.

Por tanto, opuestamente a lo aducido por el enjuiciante, son correctos los fundamentos y consideraciones que sirvieron a la autoridad responsable para sustentar que el Partido Revolucionario Institucional contaba con legitimación para denunciar la difusión de propaganda que supuestamente afectaba a una de las instituciones del Estado Mexicano, como es el Gobierno del Estado de México, puesto que en el marco jurídico aplicable no se establece norma alguna que restrinja ese derecho y, por el contrario, su interpretación deja abierta la

posibilidad para que los institutos políticos denuncien posibles conductas antijurídicas que afecten a los órganos del Estado, de ahí que se considere inexacto que la responsable violó la obligatoriedad de la jurisprudencia invocada por la promovente.

Además, tal como lo razonó la responsable, esta Sala Superior, al analizar la normativa federal, arribó a un criterio coincidente, en el sentido de que los partidos políticos sí están legitimados para presentar quejas cuando consideren que se afecta a las instituciones u órganos del Estado mexicano, como consecuencia de la publicación o difusión de propaganda política o electoral (SUP-RAP-122/2008 y sus acumulados, y SUP-RAP-192/2010 y su acumulado), lo que sirve para reforzar la interpretación realizada por el tribunal responsable.

II. Propaganda del Partido Acción Nacional

En los agravios SEGUNDO y TERCERO del escrito de demanda, el actor formula alegaciones en contra de los argumentos de la responsable que la llevaron a considerar que la propaganda materia de la denuncia, fue contraria al orden constitucional y legal.

Por cuestión de método, el análisis de este tema se divide en los siguientes apartados:

- A. Propaganda del Partido Acción Nacional.
- B. Resumen de las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de México.
- C. Resumen de los agravios del Partido Acción Nacional

SUP-JRC-68/2011

- D. Litis
- E. Marco jurídico aplicable
- F. Solución jurídica

A. Propaganda del Partido Acción Nacional

El tribunal responsable confirmó la determinación de la autoridad administrativa electoral estatal, en el sentido de que fue ilegal la propaganda del Partido Acción Nacional consistente en doce anuncios conocidos como espectaculares ubicados en diversos lugares del Estado de México, durante el mes de noviembre de dos mil diez, cuyo contenido está relacionado con los temas de corrupción, contaminación, inseguridad, robo de autos y robo de autopartes, respecto de la gestión del Gobierno del Estado de México.

Los anuncios son los siguientes:







B. Resumen de las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de México

De la lectura de la resolución impugnada, se advierte que el tribunal responsable sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

a) De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6° y 41, base III, apartado C, de la Constitución General; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12, párrafo quince, de la Constitución del Estado de México, así como en la jurisprudencia de rubro: “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS”, está prohibida la difusión de propaganda política o electoral que denigre, descalifique o calumnie a las instituciones, partidos políticos, precandidatos, candidatos, militantes o cualquier persona.

b) Se acreditó: i) La existencia de propaganda política del Partido Acción Nacional dirigida a la población en general, en razón de que se difundió a través de anuncios espectaculares en lugares visibles, y ii) Que esa propaganda contiene expresiones denigrantes.

c) La propaganda es denigrante, por lo siguiente:

SUP-JRC-68/2011

- Analizadas las imágenes en su contexto, se advierte que es evidente la intención de confundir a la ciudadanía y demeritar la imagen y desempeño de una institución pública en vísperas de la elección de gobernador.
- La utilización de la frase “GOBIERNA AL ESTADO DE MÉXICO” en la propaganda del Partido Acción Nacional es similar a la utilizada en la propaganda del Gobierno del Estado de México, por lo que su semejanza genera confusión en la población.
- Existe dolo por parte del Partido Acción Nacional, porque con su propaganda pretendió confundir a la ciudadanía, al enviar un falso mensaje en el sentido de que el Gobierno del Estado de México acepta que es el número uno en corrupción, contaminación, inseguridad, robo de autos y robo de autopartes.
- Del contenido de los espectaculares (imágenes, logotipo y texto), se concluye que generan confusión en la ciudadanía, en razón de que dicha propaganda, al utilizar símbolos casi idénticos a los usados en la propaganda del Gobierno de Estado de México, generan la impresión de que el citado gobierno fue quien colocó los anuncios.
- El engaño propiciado por el partido político al utilizar símbolos similares a los utilizados por el Gobierno del Estado de México, combinado con las frases contenidas en la propaganda, diluye quién es el verdadero responsable de los anuncios, lo que provoca que la ciudadanía perciba de manera equivocada al emisor de la propaganda y, por ende, la actuación del Gobierno del Estado de México. Así lo sostuvo la Sala Superior del

SUP-JRC-68/2011

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011.

- La propaganda política debe ser perfectamente distinguible, reconocible y ubicada como tal por la ciudadanía, con la finalidad de evitar que la competencia entre partidos políticos se realice en condiciones de inequidad e incertidumbre. Asimismo, se debe evitar mensajes ocultos, ambiguos o indeterminados, susceptibles de generar manipulación o confusión en el electorado, debido a que el derecho de voto activo y pasivo debe ser ejercido sin injerencias injustificadas, en condiciones informadas y en absoluta libertad.
- Es una obligación de los partidos políticos ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, fracción I, del código electoral local, siendo que el Partido Acción Nacional omitió utilizar su emblema, con el objeto de hacer creer a la ciudadanía que dicha propaganda era de carácter gubernamental.
- El derecho a la libertad de expresión no protege palabras, frases o expresiones que demeriten la credibilidad de una institución pública o confundan a la ciudadanía.
- Sin necesidad de un peritaje técnico, es posible apreciar que existe similitud:
 - Entre el logotipo que se utiliza en la propaganda y el utilizado en la propaganda del Gobierno del Estado de México.

SUP-JRC-68/2011

- Entre los colores utilizados en la propaganda y los del logotipo oficial del Gobierno del Estado de México.
- En los lemas y frases utilizados en la propaganda del Partido Acción Nacional y la propaganda del Gobierno del Estado de México.
- En la posición de las letras “C”.
- En la ubicación de los colores de las tres letras “C”, con relación a la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional y la composición del logotipo del Gobierno del Estado de México.
- En la dimensión de las tres letras “C” que integran el escudo oficial del Gobierno del Estado de México y el usado en la propaganda del Partido Acción Nacional.

Además:

- Si bien existe variación en la ubicación de los colores de las tres letras “C”, dos de ellas coinciden en los colores utilizados en el logotipo del Gobierno del Estado de México (el rojo y el verde).
- La dimensión de las tres letras “C” que integran el escudo oficial del Gobierno del Estado de México visualmente tienen la misma dimensión o tamaño con las utilizadas en la propaganda del Partido Acción Nacional.
- Existe una proporción similar entre el logotipo del Estado de México y el que se encuentra en la propaganda del Partido Acción Nacional.

d) Contrariamente a lo aducido por el recurrente, la autoridad administrativa valoró correctamente los instrumentos notariales ofrecidos como prueba en el procedimiento sancionador, puesto

que los mismos, de conformidad con la normativa local, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de documentales públicas cuyo contenido o autenticidad no se cuestionaron.

e) Contrariamente a lo alegado por el actor, la autoridad administrativa sí verificó y tuvo elementos para tener por cierta la colocación de los espectaculares, de acuerdo con la inspección ocular realizada al efecto y los instrumentos notariales que dan cuenta de ello.

f) Contrariamente a lo alegado por el actor, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México sí tomó en cuenta los elementos objetivos para imponer la sanción.

g) Contrariamente a lo alegado por el actor, la responsable se basó en una conducta prevista y reprochable en el código electoral estatal.

C. Resumen de los agravios del Partido Acción Nacional

a) En la sentencia impugnada no se tomó en cuenta que el principio de expansión de los derechos fundamentales obliga a interpretar las leyes de manera que se ensanche el ejercicio de ese tipo de derechos y sólo se limiten en los casos en que verdaderamente se realice un abuso de su contenido.

b) La responsable soslayó que en materia política y asuntos de interés público, la protección a la libertad de expresión debe ser especialmente robusta y que la crítica representa a la

SUP-JRC-68/2011

diversidad de pensamiento de la sociedad y contribuye al debate de ideas y al mejoramiento de la democracia.

b) La responsable pasó por alto que existen múltiples precedentes de tribunales internacionales, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que confirman la tesis de ampliación del derecho fundamental de libertad de expresión y la aceptación de crítica intensa a actos de gobierno.

d) La responsable confundió la figura de denigración con la de indebida utilización del emblema utilizado por el Gobierno del Estado de México. Al respecto, el promovente alega que se trata de cuestiones de distinta naturaleza jurídica y, por tanto, provocan consecuencias y sanciones diferentes, por lo que, en todo caso, debió ser sancionado por el indebido uso del emblema mencionado y no por las frases y expresiones contenidas en la propaganda.

e) La responsable sostuvo que se denigró la imagen del gobierno del Estado de México, sin haber demostrado que el Gobierno cuenta con una buena opinión de los ciudadanos en los temas de corrupción, contaminación, inseguridad, robo de autos y robo de autopartes, y sin probar que se causó un daño a esa buena imagen u opinión.

f) Para demeritar la imagen del gobierno, tendría que demostrarse que la propaganda contiene hechos falsos, pero la responsable no realizó estudio alguno sobre este aspecto.

SUP-JRC-68/2011

Incluso, no existe elemento en el expediente en donde conste que el Gobierno del Estado de México o Partido Revolucionario Institucional hubieran negado o desmentido la información contenida en la propaganda.

g) Al tratarse de opiniones debe privilegiarse la libertad de expresión y no debió exigirse un canon de veracidad, tal como lo ha sostenido esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-192/2010.

h) Son infundadas las aseveraciones de la responsable, en el sentido de que existió dolo, toda vez que son apreciaciones subjetivas carentes de prueba.

i) El hecho de que en los espectaculares se identifique al Partido Acción Nacional como su autor, es suficiente para tener claridad de que la propaganda no provenía del gobierno y que se trató de opiniones críticas de ese instituto político hacia la gestión gubernamental.

j) Conforme con las reglas de la lógica y la experiencia ningún gobierno estatal aceptaría ser el número uno en aspectos o temas negativos. Esto, sumado al hecho de que la propaganda incluyó los datos de su autor, permitía realizar una inferencia de que se trató de propaganda encaminada a generar una crítica a la gestión de gobierno.

k) Las expresiones utilizadas en la propaganda no contienen expresiones denigratorias, sino una crítica fuerte e incisiva que

SUP-JRC-68/2011

refleja la opinión del Partido Acción Nacional respecto de los trabajos del Gobierno del Estado de México, cuya finalidad es contribuir al debate político y permitir a la ciudadanía conocer la posición de dicho instituto político en temas determinados. Este tipo de opiniones, alega el actor, están protegidas por la libertad de expresión, de acuerdo con los criterios y precedentes nacionales e internacionales.

l) En la sentencia impugnada se establece una restricción indebida a la libertad de expresión, puesto que la determinación de la responsable no está respaldada en criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que evidencien que hay otros principios, valores o bienes jurídicos de mayor entidad.

D. Litis

Las posiciones y argumentos centrales de las partes pueden ser resumidas, de la manera siguiente.

Para la responsable, el conjunto de elementos que componen los anuncios y el contexto en el que se difundieron, permiten sostener que se trató de propaganda que denigra al Gobierno del Estado de México, puesto que el Partido Acción Nacional tuvo la intención de crear en la ciudadanía la percepción de que dicho gobierno era quien aceptaba y difundía que era el primer lugar en corrupción, contaminación, inseguridad, robo de autos y robo de autopartes.

Para el Partido Acción Nacional, la propaganda está amparada en la libertad de expresión, ya que se trató de una crítica fuerte y enérgica a la gestión del Gobierno del Estado de México. Además, no hubo intención de confundir al electorado, puesto que en la propaganda se incluyó el nombre de su autor y porque las reglas de la experiencia y lógica indican que los gobiernos no difunden propaganda en la que reconocen ser los primeros lugares en aspectos o temas negativos.

Por tanto, **la cuestión jurídica a dilucidar** es si la propaganda del Partido Acción Nacional es o no denigratoria de las instituciones públicas así como generó la confusión señalada, con base en la confrontación de los agravios del actor y las consideraciones de la resolución impugnada.

E. Marco jurídico aplicable³

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

³ Sobre este tema, véase, entre otras, las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaídas a los expedientes SUP-RAP-75/2010 y SUP-RAP-25/2011 y su acumulado.

SUP-JRC-68/2011

En lo referente a la libertad de expresión, en conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión (que consiste en la exteriorización del pensamiento) y comprende, además, el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, lo que se conoce como libertad de investigación y el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.⁴ En términos similares, se consagra la libertad de expresión en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esto es, la libertad de expresión comprende tres distintos derechos: i) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; ii) El de recibir informaciones e ideas de toda índole, y iii) El de difundir informaciones e ideas de toda índole. En cada caso, sin consideración de fronteras o por cualquier procedimiento elegido libremente por la persona (oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por ejemplo).

En el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución federal se establecen dos derechos fundamentales distintos: El derecho a la libertad de expresión (primera parte del artículo) y el derecho

⁴ *Vid.*, Hernando Valencia Villa, "Reseña de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos sobre libertad de expresión", en *Estudios básicos de derechos humanos X*, San José, Fundación Ford e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 303-318. La mayoría de las citas se reproducen en el voto particular formulado en el asunto con número de expediente SUP-RAP-34/2006 por el entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez y las resoluciones en que fue ponente el propio magistrado que corresponden a los expedientes SUP-JDC-93/2005, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-49/2006.

a la libertad de información (segunda parte). Un rasgo distintivo entre tales derechos es que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, por lo que no es válido el establecer condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte del Estado⁵, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos. Dado que algunas veces será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

Acerca del vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en relación con lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la libertad de pensamiento y expresión, que, en cuanto al contenido de este derecho, quienes están bajo la protección de la convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Diversos tribunales, por ejemplo, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, le atribuyen una "posición preferente",⁶ lo cual no excluye que en un caso individual la

⁵ Punto 7 de la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión

⁶ *Verbi gratia* en *Murdock v. Pennsylvania*, 319 U.S. 105 115 (1943).

SUP-JRC-68/2011

libertad de expresión pueda ceder o se establezcan restricciones específicas frente a otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos (por ejemplo, la dignidad o el derecho al honor).

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la importancia fundamental de la libertad de expresión en un régimen democrático. La libertad de expresión goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una "opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa". Los elementos anteriores se desprenden de la tesis -que resulta orientadora- establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA.⁷

Es también *conditio sine qua non* para que los **partidos políticos**, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, **condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada**. Por ende, es posible afirmar que

⁷ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, página 421.

una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. En particular, un electorado que no esté bien informado no es plenamente libre. Un prerrequisito de un voto libre es un voto informado.

Otros tribunales constitucionales, como el Tribunal Constitucional español, han considerado que subyace al derecho a la libertad de expresión el "reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático".⁸

Una democracia constitucional requiere, entre otros aspectos, un debate "desinhibido, vigoroso y completamente abierto" sobre los asuntos políticos (con palabras del juez William J. Brennan de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América)⁹ La libertad de expresión requiere enriquecer el debate público. Como lo ha señalado Owen Fiss:

El propósito de la libertad de expresión no es la autorrealización individual sino más bien la preservación de la democracia y del derecho de un pueblo, en tanto pueblo, a decidir qué tipo de vida quiere vivir. La autonomía es protegida, no por su valor intrínseco, como podría insistir un kantiano, sino como un medio o instrumento de autodeterminación colectiva. Permitimos a las personas que hablen para que otras puedan votar. La expresión de opiniones permite a las personas votar inteligente y libremente, conociendo todas las opciones y poseyendo toda la información relevante.¹⁰

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982.

⁹ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

¹⁰ *Libertad de expresión y estructura social*, México, Fontamara, 1997, p. 23.

SUP-JRC-68/2011

Dicha libertad tiene una dimensión individual, porque está referida al derecho de expresión de cada sujeto y, una dimensión colectiva o social, puesto que comprende el derecho de sociabilizar dichas informaciones o ideas, y que la propia sociedad o colectividad conozca dichas ideas. La libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.¹¹

Sobre la primera dimensión del derecho (la individual) –según la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos–, la libertad de expresión implica, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente y, en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

Acerca de la segunda dimensión del derecho (la social), la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias. Ambas

¹¹ Caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

dimensiones –ha considerado la Corte- tienen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la invocada Convención.

La protección constitucional de la libertad de expresión (en el sentido de la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales) incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas filosóficas o de otro tipo y se ve aun más fortalecida si involucra la libertad de pensamiento o de opiniones en materia política, por lo que está protegida constitucionalmente en los artículos 1º, 3º y 7º, en concordancia con los artículos 40 (forma democrática representativa de gobierno) y 41 (sistema constitucional electoral) de la Constitución federal, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y suscritos por el Estado mexicano.

En este sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión define a este derecho fundamental como: *“la libertad de expresión, en todas sus formas, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”*¹².

¹² Punto 1 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Ciudad de Washington. D.C., en octubre de 2000, en el 108º periodo ordinario.

SUP-JRC-68/2011

En tal virtud, la protección del derecho a libertad de expresión adquiere una mayor dimensión, avanzando por una directriz que se explica a través de tres valores fundamentales de la democracia con los que convive, sin los cuales difícilmente puede concebirse su pleno ejercicio: pluralismo, apertura y tolerancia.

Lo anterior, porque la colectividad está integrada por una diversidad de personas que tienen sus propias creencias y convicciones, lo cual genera distintas ideas, opiniones e informaciones –pluralismo-; asimismo, debe admitirse como un camino para el progreso, la posibilidad que ofrece la reflexión sobre posturas diferentes a las que tiene la mayoría, ya que han sido precisamente aquellas ideas antes no pensadas ni discutidas, e incluso, en un primer momento rechazadas, las que han logrado un cambio en la sociedad –apertura-; además, debe entenderse que la democracia y la paz social descansan en el necesario respeto y reconocimiento de las ideas, creencias, modo de vida o prácticas lícitas que tienen los demás, las que aun cuando no se compartan, merecen ser aceptadas, aprobadas y hasta soportadas –tolerancia-.

Sobre el particular, resulta pertinente destacar que las sentencias y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³, así como las posiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se han orientado a reconocer que el redimensionamiento de la libertad de expresión sólo se logrará a través de una plena democracia,

¹³ Caso Palmara Iribarne vs. Chile, Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

porque en ésta coexisten un **pluralismo** de amplio espectro hacia todas las perspectivas de expresión, así como una acentuada **tolerancia** en torno de aquellas posiciones que en nombre de la democracia ejercen su derecho a expresarse libremente, y por último, una exigible **apertura** que ha de subyacer bajo el principio de progresividad.

Así, el derecho a expresarse de los ciudadanos se puede entender en la actualidad como un trípode entre el **pluralismo**, la **apertura** y la **tolerancia**, por lo que es a través del tamiz de estos valores que deben analizarse los conflictos cuando se involucre la libertad de expresión y el traspaso de los límites a que se encuentra sujeta. Esto, porque el derecho a expresarse se inscribe en la finalidad principal de impedir la arbitrariedad en su ejercicio, al tiempo que limita el dominio de los Estados sobre los individuos, para restringir el ejercicio y control de esta prerrogativa sólo a supuestos predeterminados¹⁴.

En ese sentido, el pluralismo constituye un valor central de la libertad de expresión, dado que las distintas posiciones, opiniones y expresiones tienen un innegable poder en la formación cultural y política de los miembros de la sociedad, que se fortalece a través del enfrentamiento de las ideas, el debate y la discusión proveniente de diversos grupos e ideologías; de ahí que, sin hacer distinciones, debe aceptarse que todas las personas –gobernados, ciudadanos, gobernantes, medios de comunicación, partidos políticos, asociaciones y

¹⁴ Cfr. Figueroa Gutarra, Edwin, "*Pluralismo, tolerancia y apertura como valores en la libertad de expresión*". Disponible en Internet: <http://edwinfigueroag.wordpress.com/2010/07/30/pluralismo-tolerancia-y-apertura-como-valores-base-en-la-libertad-de-expresion/>

SUP-JRC-68/2011

agrupaciones políticas e instituciones de todo tipo- tienen libertad de informar y expresar sus ideas u opiniones.

Por su parte, la apertura involucra el reconocimiento de que la libertad de expresión propende hacia la permisividad de contenidos conceptuales de mayor alcance, esto es, que las situaciones de restricción a su ejercicio sean cada vez menores o excepcionales; buscando además, que solamente cierto tipo de hechos relevantes lleguen a juicio, al entenderse que únicamente aquellas expresiones que en forma evidente transgreden la normativa o valores de la sociedad que se encuentran protegidos, pueden ser objeto de reproche y, en consecuencia, sancionadas.

Particular trascendencia adquiere la tolerancia que es un valor consustancial a la democracia, porque ésta presupone admitir el pluralismo de opiniones, preferencias y proyectos políticos, y además permite resolver de manera pacífica esas diferencias en el marco de la igualdad de derechos ciudadanos; su importancia es tal, que sin este valor es inconcebible el diálogo, el pluralismo, la legalidad o la representación política.

El contenido axiológico de la tolerancia exige respeto a la libertad de expresión, además de la coexistencia de las posiciones que representa el pluralismo, una manifiesta percepción de aceptación en el sentido de que todos los contenidos, opiniones y posiciones que involucren las facultades de plena manifestación de ideas de los ciudadanos no merezcan mayor restricción que las estrictamente

contempladas por la normativa o que trastoquen el bien jurídico tutelado, siendo importante advertir que la tolerancia también supone la eliminación sustantiva de toda censura previa, consagrándose en su lugar, como se indicó, el sistema de responsabilidades ulteriores, donde sólo sea posible sancionar aquellas manifestaciones externadas con real malicia y con el objeto de dañar la honra, reputación, fama o imagen del sujeto a quien se dirigen.

Por tal motivo, dentro de la necesaria apertura del derecho a la libertad de expresión, también debe adoptarse un criterio regulador que impida asumir posiciones de intolerancia frente a los contenidos informativos y la manifestación de ideas y opiniones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-5/85¹⁵, fijó los lineamientos en torno a las restricciones a la libertad de expresión, a partir de que entiende, acorde con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, que la tolerancia comprende no obstaculizar el libre debate de ideas y opiniones para un efectivo desarrollo del proceso democrático.¹⁶

De esa manera, en el ámbito del Derecho Internacional se concibe que la libertad de expresión es de naturaleza irrestricta y, por ende, los Estados no deben juzgar la evolución de tal

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, N° 5, párrafo 70. *LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE PERIODISTAS (ARTS. 13 Y 29 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS) SOLICITADA POR EL GOBIERNO DE COSTA RICA.*

¹⁶ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. En el cuarto párrafo del preámbulo, establece: “*CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático.*”

SUP-JRC-68/2011

prerrogativa como un déficit en sus políticas de derechos humanos, sino como un activo del devenir democrático que precisamente beneficia a ciudadanos, Estados e instituciones en su libre derecho a expresar las ideas que conciernen al medio donde habitan.¹⁷

En suma, el valor de la tolerancia es condición esencial para la plena libertad de expresión, junto con la necesaria propensión de los distintos actores para asumir como expresiones en democracia, todo tipo de contenidos, sean informativos, opiniones o críticas, a excepción de los establecidos en la propia normatividad como límites o restricciones a dicha prerrogativa.

Acorde con lo anterior, en el artículo 41, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece una prohibición para los partidos políticos en materia de propaganda política o electoral, en los términos siguientes:

...

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.

...

Esta prohibición está contenida, en iguales términos, en el artículo 12, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política del Estado de México, y en el artículo 52, fracción XVI, del código electoral de dicha entidad federativa.

¹⁷ *Op. Cit.* Figueroa Gutarra, Edwin

Por tanto, es obligación de los partidos políticos abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o calumnien a las personas.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido las tesis jurisprudenciales de rubro: HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN¹⁸ y PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.¹⁹

Para determinar si una expresión en el marco del debate político transgrede el mandato constitucional y legal de referencia, es necesario realizar un examen integral en el que se revise si efectivamente se denigró a una institución pública o a los partidos políticos, o bien, si se calumnió a alguna persona, tal como lo señala la hipótesis normativa, pero en tal análisis no debe soslayarse el valor fundamental que reviste la libertad de expresión en el debate político, piedra angular en toda sociedad

¹⁸ Jurisprudencia consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, pp. 24 y 25.

¹⁹ Jurisprudencia aprobada por unanimidad de votos en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez. Pendiente de publicación.

SUP-JRC-68/2011

democrática, en el que se incluye, como se estableció, la pluralidad, apertura y tolerancia.

En efecto, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido esta Sala Superior, en la tesis de jurisprudencia de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.²⁰

Conforme a la concepción apuntada se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.²¹

²⁰ Jurisprudencia consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, pp. 20 y 21.

²¹ Tesis 1a. CCXVII/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287.

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado Democrático; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante hacer énfasis en que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

Por tanto, la libertad de expresión alcanza, como se señaló, a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las de naturaleza negativa o a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

Por ende, para determinar si la propaganda política que difunden los partidos políticos, está tutelada por la libertad de expresión, debe tenerse presente, se insiste, que el debate

SUP-JRC-68/2011

sobre cuestiones de interés colectivo y de quienes encabezan las instituciones públicas, se realiza constantemente de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones negativas para las instituciones, los funcionarios públicos y partidos políticos, quienes por su posición ante la comunidad, deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

Así lo ha establecido, esencialmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.²²

De esa manera, en materia política y electoral, se permite a los titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento, expresión e información: 1) Cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los gobiernos, gobernantes, autoridades e instituciones públicas, funcionarios públicos, partidos políticos, agrupaciones y asociaciones políticas, actores políticos y candidatos a cargos de elección popular, y 2) Discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, a fin de posibilitar una opinión pública informada, en la que la ciudadanía esté en condiciones de formarse un criterio respecto de la actuación y resultado de la gestión pública y tener mejores

²² Tesis 1a. CCXIX/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 278.

elementos para formarse un criterio en relación al cumplimiento de las ofertas y programas de gobierno que los llevaron al poder, como instrumento eficaz y real para que la sociedad esté en posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones y en su momento, contar con un mayor número de elementos que le permita decidir libremente si en la renovación de los poderes públicos emitirán su voto a favor de los partidos políticos que postularon a los gobernantes que en un determinado momento ejercen el poder, o si por el contrario, preferirán elegir a otra opción política.

En tal virtud, los gobernantes, actores políticos y autoridades están sujetos a la aceptación de una crítica severa, cáustica, incómoda o desagradable, en un marco de apertura, pluralismo y tolerancia de ideas, opiniones y juicios.

F. Solución jurídica del caso

Se considera que **le asiste parcialmente la razón al actor.**

Es importante subrayar que la autoridad responsable determinó que la propaganda era denigrante, sobre la base de que el conjunto de sus elementos generaban confusión en la ciudadanía, en el sentido de que el Gobierno del Estado de México aceptaba ser el primer lugar en corrupción, contaminación, inseguridad, robo de autos y robo de autopartes.

SUP-JRC-68/2011

En la sentencia no se realizó un análisis detenido de la validez intrínseca de cada una de las expresiones contenidas en la propaganda del Partido Acción Nacional (“# 1 en corrupción”, “# 1 en contaminación”, “#1 en inseguridad”, “# 1 en robo de autos” y “# 1 en robo de autopartes”) o de sus imágenes. En efecto, la responsable no analizó si las citadas frases o las imágenes, en lo individual, estaban o no permitidas dentro del debate político, sino que, como se indicó, las estudió en conjunto con los demás elementos de la propaganda para arribar a la conclusión anotada.

Esto es, de acuerdo con la responsable, la similitud entre la propaganda del Partido Acción Nacional y la que generalmente utiliza el Gobierno del Estado de México, provocó que se denigrara a éste último, debido a que la ciudadanía creyó que se trataba de información negativa emitida y admitida por ese gobierno.

Este órgano jurisdiccional federal electoral considera que el actor tiene parcialmente la razón, respecto a que existen elementos suficientes para considerar, como ya se explicó con anterioridad, que su contenido no es denigrante.

Como se explicó y fundamentó, la libertad de expresión y el derecho a la información tienen una protección especialmente intensa en materia política y electoral. En este sentido, las personas o autoridades públicas tienen un umbral distinto de protección que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, puesto que están expuestas a un examen

colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y a las opiniones que se vierten sobre los mismos.

Lo anterior significa que, dentro del debate político y electoral, la libertad de expresión protege y alcanza a las opiniones, críticas, cuestionamientos y juicios, aun cuando éstos sean severos, fuertes, ásperos o desfavorables. Esto también significa que la propaganda política o electoral no está constreñida o limitada a un formato específico ni a una modalidad exclusiva en su estructura, configuración o contenido, sino que puede adoptar innumerables formas, siempre que se respeten los límites constitucional y legalmente establecidos.

Por tanto, se considera lícito que en la composición y contenido de la propaganda política o electoral, se utilicen distintos recursos gráficos, retóricos y literarios para dar a conocer la posición de su emisor y el sentido o intención de su mensaje o información.

De ahí, que deba revocarse la multa impugnada.

En cambio, **no le asiste la razón** en cuanto a que dicha propaganda política no genera la confusión o desorientación que también fueron denunciados por el Partido Revolucionario Institucional.

SUP-JRC-68/2011

A este respecto es importante precisar, que el propio Partido Acción Nacional en su demanda de juicio constitucional sostiene que el incumplimiento de ostentarse con la denominación, emblema y colores registrados ante la autoridad, prevista en el artículo 52, fracción I, del código electoral local, corresponde a una hipótesis jurídica distinta a la prohibición de los partidos políticos de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones o a los partidos o que calumnie a las personas, establecida en la fracción XVI del precitado artículo 52 y, consecuentemente, es generadora, en su caso, de una falta o sanción diferente.

Sobre este particular, debe subrayarse que el tribunal responsable realizó un examen puntual de dicho aspecto, principalmente, en las páginas cincuenta y seis a sesenta y cuatro de la resolución reclamada. Observándose, especialmente, en las páginas cincuenta y nueve y sesenta de ese documento, que el tribunal responsable sí consideró la inobservancia de lo previsto en el artículo 52, fracción I, del código electoral local.

Precisado lo anterior, se tiene que las acepciones de la palabra *confundir* son:

1. tr. Mezclar, fundir cosas diversas, de manera que no puedan reconocerse o distinguirse. *La oscuridad confunde los contornos de las cosas.* U. m. c. prnl. *Su voz se confundía en el griterío.*
2. tr. Perturbar, desordenar las cosas o los ánimos. *Su estrategia confundió a los jugadores.* U. t. c. prnl.

3. tr. **equivocar**. *Los daltónicos confunden el rojo y el verde.* U. t. c. prnl. *Me confundí de calle y me perdí.*
4. tr. Convencer o concluir a alguien en la disputa.
5. tr. Humillar, abatir, avergonzar. U. t. c. prnl.
6. tr. Turbar a alguien de manera que no acierte a explicarse. U. t. c. prnl.²³

En tal virtud, la propaganda puede generar confusión, cuando sus elementos estén mezclados o se fundan, **de manera que impida a sus destinatarios reconocerlos o distinguirlos, o provoquen en éstos error o equivocación en la apreciación o percepción de su autoría o de los hechos o mensajes que transmiten.**

De la revisión de los anuncios materia de la queja, se advierte que en la parte inferior izquierda de cada uno de ellos se asentó **“PAN Estado de México”**. Para evidenciar este aspecto, se toma como ejemplo uno de ellos:



²³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vigésima segunda edición.

SUP-JRC-68/2011

En el caso, esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio relativo a que en la referida propaganda política es perfectamente distinguible que el Partido Acción Nacional es su autor y/o responsable.

Al respecto, se considera que el uso de elementos gráficos como los utilizados por el Gobierno del Estado de México, generó confusión sobre la autoría y/o responsabilidad de dicha propaganda.

Esto, porque si bien aparece “PAN Estado de México” lo cierto es que también se utiliza un logo y la frase que son utilizadas por el Gobierno en turno del Estado de México.

El documento que sirvió de soporte a la responsable para realizar el estudio comparativo fue el *Manual de uso de la identidad gráfica del Gobierno del Estado de México*, en el que se establece que el logotipo de ese gobierno, es el siguiente:



Esos dos aspectos unidos, junto con los demás elementos informativos de dichos espectaculares, en concepto de esta Sala Superior, provocan que resulten infundados los agravios del partido enjuiciante, en cuanto atañe al tema relativo a la confusión también denunciada.

SUP-JRC-68/2011

Como se estudió desde la resolución que se dictó en el asunto SUP-JRC-14/2011 cuando se examinó lo relativo a la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, este Tribunal Federal ya había estimado en ese primer ejercicio de análisis, que la propaganda denunciada tenía que ser examinada de manera integral, es decir, de forma que no se desarticularan los diversos elementos que la conformaban para generar un producto con el resultado final perseguido.

Resulta importante recordar, que esta Sala Superior en la ejecutoria que recayó al SUP-JRC-14/2011, precisó a la letra lo siguiente:

En un análisis preliminar de la apariencia del buen derecho, reconocido legalmente a favor de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente e irreparable y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, tal situación evidencia un posible apartamiento del orden jurídico que regula el actuar de los partidos políticos.

En efecto, del examen de la propaganda política presuntamente difundida por el Partido Acción Nacional mediante la colocación de los espectaculares materia de la queja administrativa, se advierte que en ésta se utiliza el lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, a cuyo conocimiento se arriba, en virtud de ser un hecho público y notorio –que se invoca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral-, que tales elementos son utilizados en la propaganda gubernamental del Ejecutivo Estatal, aspecto que se corrobora con el *Manual de Uso de la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México*, en los que se aprecia que el lema y logotipo institucional, son los siguientes.



En relación con lo anterior, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos tienen la obligación de ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, sin que exista ninguna disposición dentro del orden jurídico que les autorice a utilizar el lema, ni el logotipo o emblemas institucionales o de los que corresponden a la propaganda gubernamental.

Aunado a lo expuesto, debe señalarse que la inclusión en la propaganda política en examen, respecto del lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, puede llegar a producir una confusión en la población, toda vez que en la composición gráfica de los espectaculares, se diluye quién es el verdadero responsable de la propaganda política denunciada.

Ciertamente, aun cuando se contiene la leyenda "*PAN Estado de México*" –sin que por cierto se incorpore el emblema del Partido Acción Nacional–, al insertarse como otros elementos visuales al lema y logotipo institucional con el que se identifica la propaganda difundida por la administración pública del referido gobierno estatal, tal situación genera una desorientación en torno al sujeto que difunde la propaganda.

Esto se sostiene, porque en el contexto integral en que se encuentran empleados todos los componentes gráficos de los espectaculares, generan un impacto visual que puede inducir a la ciudadanía a la falsa apreciación de que la propaganda política proviene del Gobierno del Estado de México, y con ello, que dicha institución reconoce como un resultado de su gestión que ha cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación.

En efecto, la asociación visual de todos los elementos que integran los espectaculares denunciados, puede generar un efecto distorsionado, porque al introducirse componentes gráficos que resultan ajenos al sujeto que difunde la propaganda en comento, diluye la plena identificación del responsable de su realización, al generar una confusión en la población respecto a que es el propio Gobierno del Estado de México quien reconoce como resultados de su gestión que ha

SUP-JRC-68/2011

cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación, mediante la colocación de anuncios en los que aparece el lema y logotipo institucional que utiliza en su propaganda gubernamental.

Los elementos anteriores, en un estudio preliminar de la apariencia del buen derecho, permiten sostener que en el caso a estudio, existen razones suficientes para ponderar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, a fin de hacer cesar la presunta conducta irregular en comento, máxime cuando en el Estado de México se encuentra en curso un proceso comicial, ya que de negarse el dictado de medidas cautelares podrían causarse daños al Partido Revolucionario Institucional, en virtud de la asociación que el electorado puede realizar entre dicho instituto político y en mencionado gobierno, al ser un hecho público y notorio, que el Titular del Ejecutivo Estatal emanó de las filas del referido partido.

En las circunstancias anotadas, resulta procedente revocar la sentencia reclamada, así como la determinación de negar la providencia cautelar que fue decretada por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario valorar, en observancia a los principios de idoneidad, racionalidad y proporcionalidad, los efectos que deben imprimirse a la medida cautelar que debe decretarse.

Sobre el particular, y por las razones expuestas, la Sala Superior considera que resulta adecuado ordenar el retiro de los anuncios espectaculares denunciados, dado que en un examen preliminar y sin que ello signifique prejuzgar sobre la existencia de conductas infractoras, se aprecia que los elementos detectados, se encuentran revestidos de una presunta antijuricidad, ya que al tener que ser analizados de manera íntegra y en el contexto en que se difundieron, esto provoca que se afecte el contenido total de la propaganda política denunciada por la distorsión y confusión que generan, de ahí que la consecuencia necesaria, sea su retiro inmediato.

Luego, la inclusión del lema y de un logotipo que resultan como los del Gobierno del Estado de México, en la forma en que aparecen en los espectaculares en análisis, resulta contrario a derecho.

SUP-JRC-68/2011

Tratándose de propaganda política y electoral que difundan los partidos políticos, estos sí tienen la obligación de ostentarse con la denominación, emblema y colores que tengan registrados, según lo previsto en el artículo 52, fracción I, del Código Electoral del Estado de México.

A este respecto, es importante recordar que la tesis de jurisprudencia **“PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”** cuya clave de identificación es 15/2004.

Criterio conforme al cual medularmente se señala que, en su calidad de instituciones de orden público y de acuerdo con los fines que le asigna la Constitución y las leyes, dicho principio les aplicará siempre que no se desnaturalice o desvíe la mejor realización de sus funciones ni se contravengan disposiciones de orden público.

El texto de la tesis de jurisprudencia mencionada, es del tenor literal siguiente:

Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos

fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

Luego, se estima que sólo dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 52, fracción I, del código electoral estatal, el partido político autor y/o responsable de dicha propaganda puede ser plenamente identificado con la posición política que pretende difundir, lo que a su vez resulta necesario a efecto de que la población a quien va dirigida dicha propaganda conozca quién es el autor y/o responsable de ese punto de vista, lo que le permitirá formar su criterio respecto al tema o temas sobre los que se propone centrar el punto de debate.

Identificación que a la postre, será de utilidad para que el ciudadano eventualmente, muestre su divergencia o coincidencia con ese partido político de múltiples formas, tales como pueden ser, entre otras, su posterior afiliación a aquél, o expresándole su respaldo a través del voto expresado en los comicios.

Precisamente, la inclusión en la propaganda política en examen, de un lema y logotipo como el institucional del Gobierno del Estado de México, produce confusión o desorientación en la población, toda vez que en la composición gráfica de los espectaculares denunciados, se diluye o

SUP-JRC-68/2011

desvanece quién es el autor y/o responsable de dicha propaganda política.

Basta observar en todos los espectaculares, que tal referencia aparece en el ángulo inferior izquierdo, con letra de menor tamaño y tenue.

Luego, si a lo anterior se suma el uso de elementos como el lema y logotipo institucional con que se identifica la propaganda del Gobierno Estatal, que aparece en el ángulo inferior derecho de los mismos espectaculares, con elementos gráficos de mayor tamaño y visibilidad, es dable concluir que tal combinación de elementos sí genera la desorientación y/o confusión que también fueron objeto de denuncia por el Partido Revolucionario Institucional.

Con base en un examen cuidadoso de esa propaganda, no se puede respaldar el criterio del partido actor en el sentido de que de los mencionados espectaculares se puede deducir automáticamente por quienes reciben el impacto de dicha propaganda política, que su autor y/o responsable es, sin lugar a dudas y en forma directa e inmediata, el partido recurrente.

Esto, porque lo que se aprecia al analizar los mencionados espectaculares, es que después de los mensajes sobre inseguridad, corrupción y contaminación que se difunden, aparecen en la parte inferior los textos **“Estado de México”** y enfrente del lado derecho un logo como el utilizado por el Gobierno del Estado de México junto con el enunciado **“Compromiso – Gobierno que cumple”**, en donde

“**Compromiso**” se aprecia como un texto resaltado, mientras que “**Gobierno que cumple**” aparece con letra de menor tamaño y tenue.

Mientras que del lado izquierdo, por debajo de los textos anteriores, con letra más pequeña y tenue en comparación con las expresiones “ESTADO DE MÉXICO” y “Compromiso”, aparece el texto “**PAN Estado de México**”.

Al respecto, debe considerarse que dicha propaganda está diseñada para transmitir de la manera más eficaz posible el mensaje que pretende difundir.

Por una parte, se debe tener en cuenta que la técnica de lectura, en palabras lisas y llanas, se efectúa de arriba hacia abajo y de izquierda a derecha.

En este contexto, sobresalen por su énfasis gráfico aquellos elementos que aluden a “Gobierna el Estado de México” junto con los demás elementos a los que se ha venido haciendo referencia, con lo cual, desde un inicio, se puede generar la confusión y/o desorientación apuntadas.

A una conclusión similar se arriba, aún sin seguir la técnica arriba apuntada. Ello, si se considera que el impacto visual de tales espectaculares, no tiene como propósito de la misma importancia, dado los caracteres gráficos arriba descritos, que al electorado le quede perfectamente claro además del mensaje político difundido, quién es el autor y/o responsable de dicha propaganda.

SUP-JRC-68/2011

Pues la disposición del lugar, tamaño y tonalidades de cada uno de los elementos que componen dichos espectaculares, permite apreciar que la sola inserción del texto “PAN Estado de México” en las condiciones arriba descritas, resulta insuficiente para que la confusión o desorientación que también fueron materia de la denuncia, no exista.

De ahí, que la confusión apuntada no se desvanece con el solo dato de que aparezca en las condiciones mencionadas con anterioridad “PAN Estado de México”, tal como lo aduce el Partido Acción Nacional.

Por tanto, si dichos espectaculares contienen dos posibles sujetos a los cuales atribuirles su autoría, uno de los cuales, se insiste, es mucho menos perceptible que el otro, entonces se puede sostener que se genera la confusión que fue materia de la denuncia.

Máxime, cuando en dicha propaganda, como se puede apreciar, no existe algún otro elemento que permita inferir con toda claridad, en forma directa y concluyente, quién es su autor y/o responsable.

Todos los componentes de los espectaculares, generan un impacto visual que induce a la ciudadanía a la falsa apreciación de que la referida propaganda política proviene del Gobierno del Estado de México y, con ello, que dicha institución reconoce esos resultados de su gestión en los temas de corrupción, inseguridad y contaminación.

SUP-JRC-68/2011

En consecuencia, se considera que los agravios formulados no destruyen las consideraciones del Tribunal Electoral de la entidad respecto a la confusión o desorientación apuntados, dado que no es posible inferir de manera sencilla, natural y directa que la propaganda era de la autoría de ese instituto político.

A lo que está obligado como entidad de interés público cuyos fines esenciales son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, previstos en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución General de la República. Cuya operación y funcionamiento, además, se sustenta principalmente, en el financiamiento que proviene del erario público, de conformidad con lo ordenado en la base II de ese mismo dispositivo constitucional.

Situación, que no da seguridad a la ciudadanía sobre ese aspecto y, por tanto, trastoca al principio rector de certeza, previsto en los artículos 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, párrafo segundo, y 11, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; así como 82, párrafo primero, y 85 del Código Electoral del Estado de México.

SUP-JRC-68/2011

Con base en las consideraciones anteriores, procede la modificación de la sentencia impugnada, ya que el contenido de los espectaculares no es denigrante; en cambio, resulta ilícito utilizar un emblema o logo como el de un ente jurídico diverso, por generar confusión a los ciudadanos.

Motivo por el cual, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México deberá reindividualizar la sanción que corresponde al Partido Acción Nacional, únicamente por la comisión de la falta a que se refiere el artículo 52, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, por utilizar en su propaganda política un emblema y logo de un ente jurídico diferente al de ese instituto político al confundir a la ciudadanía del Estado de México.

CUARTO. Efectos de la sentencia

Al haber resultado **parcialmente fundados** los agravios del actor, procede:

1. Se **modifica** la resolución impugnada dictada en el recurso de apelación, por el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante la cual incorrectamente se confirmó la multa impuesta con motivo de la falta prevista en el artículo 52, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de México; y,
2. En consecuencia, se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral de la referida entidad federativa, que

reindividualice la sanción en los términos ordenados en la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **modifica** la resolución impugnada dictada en el recurso de apelación, por el Tribunal Electoral del Estado de México; en consecuencia se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral de la referida entidad federativa, reindividualice la sanción en los términos ordenados en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE personalmente a las partes; por **oficio**, al Tribunal Electoral del Estado de México, así como al Instituto Electoral de dicha entidad federativa por conducto de su presidente, acompañando copia certificada de la presente resolución; y, por **estrados**, a los demás interesados.

En su oportunidad, devuélvase los documentos que correspondan y archívese el presente asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto de calidad de la Magistrada Presidenta María del Carmen Alanís Figueroa y el voto a favor de los Magistrados Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López. Los Magistrados Constancio Carrasco Daza, José Alejandro Luna Ramos y Salvador Olimpo

SUP-JRC-68/2011

Nava Gomar votaron por la revocación de la resolución reclamada y formulan voto particular. El Magistrado Flavio Galván Rivera votó por la confirmación de la resolución impugnada y formula voto particular. Ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LOS MAGISTRADOS CONSTANCIO CARRASCO DAZA, JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS Y SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR (PONENTE), EN RELACIÓN CON LA EJECUTORIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-68/2011.

En forma respetuosa, quienes formulamos el presente voto particular disentimos del criterio de los Magistrados que formulan la propuesta mayoritaria y consideran que la sentencia impugnada debe ser modificada, para efecto de que la autoridad responsable reindividualice la sanción impuesta al partido político demandante, a partir del razonamiento consistente en que la propaganda objeto de la denuncia no es denigrante, sino que viola lo dispuesto en el artículo 52, fracción I, del Código Electoral del Estado de México .

Contrariamente a esas consideraciones, quienes emitimos este voto particular consideramos que, en el caso, los agravios expuestos por el partido político actor son fundados, según se precisa a continuación, por lo que en nuestro concepto se debe revocar la sentencia impugnada, conforme con lo siguiente:

1. No hay duda de que el Partido Acción Nacional fue el autor y responsable de la información, puesto que en la propaganda se incluyó de manera clara y legible su denominación.
2. No existe base constitucional ni legal, para considerar que la utilización de un logotipo similar al empleado por el

SUP-JRC-68/2011

actual Gobierno del Estado de México está prohibido; por el contrario, es un elemento que, en el debate político y electoral, sirve para identificar al ente al que se critica o al que se dirige la opinión o mensaje.

3. Las frases “# 1 en corrupción”, “# 1 en contaminación”, “#1 en inseguridad”, “# 1 en robo de autos” y “# 1 en robo de autopartes” y sus correspondientes imágenes, deben considerarse como opinión o crítica severa, respecto de aspectos que tienen que ver con temas que afectan a los habitantes del Estado de México.
4. El Partido Acción Nacional, como parte de su estrategia política, optó por un formato y contenido de propaganda similar al que utiliza el gobierno del Estado de México, con la intención de evidenciar problemas de esa entidad federativa y confrontar el trabajo, datos y gestión de esa autoridad, lo que debe considerarse como parte del debate político amparado en la libertad de expresión y derecho a la información.

En tal virtud, desde nuestra perspectiva no existen elementos para que razonablemente se pudiera considerar, que la población del Estado de México, al ver los anuncios materia de la queja, dudara o se confundiera respecto de su autoría y sentido, ni para estimar que la información difundida fue denigrante, por lo que consideramos que la sentencia impugnada, en esta parte, no se ajustó a Derecho.

SUP-JRC-68/2011

Estas consideraciones también sirven para conceder la razón al actor, respecto de lo siguiente:

Para la responsable, el Partido Acción Nacional actuó con dolo, porque pretendió confundir a la ciudadanía. Sin embargo, si se demostró que la propaganda se realizó dentro de los márgenes permitidos por ley y, particularmente, que no generó confusión ni fue denigrante, entonces la premisa de la responsable quedaría sin sustento y, por ende, no hay base para considerar dolo por parte de ese instituto político.

No se soslaya que la autoridad responsable citó la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011, para evidenciar que sus consideraciones y conclusión eran coincidentes con lo sostenido por esta Sala Superior, en torno al tema de la confusión que provocó la propaganda del Partido Acción Nacional. Sin embargo, la materia del presente juicio corresponde a la determinación de fondo del asunto y, consecuentemente, a una litis totalmente distinta e independiente.

Así es, la materia del SUP-JRC-14/2011 correspondió a la adopción de **medidas cautelares** y, por tanto, **no constituyó un pronunciamiento firme ni definitivo respecto del fondo del asunto.**

Esto es relevante, toda vez que las medidas cautelares constituyen **resoluciones provisionales** que se caracterizan por ser accesorias y sumarias, en tanto que la determinación no

SUP-JRC-68/2011

constituye un fin en sí mismo. Esto es, la posibilidad de decretar medidas cautelares únicamente tiene efectos provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de **posibles** infracciones, con la finalidad de evitar daños irreparables.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho- unida al elemento del *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Esa situación obliga a realizar una evaluación **preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, pero no representa, condiciona o predispone a la determinación de fondo que en su momento se tome, de ahí que lo sostenido por esta Sala Superior en la sentencia del SUP-JRC-14/2011, no sea obstáculo jurídico para arribar a la conclusión que se sustenta en este fallo.

Al haber resultado **sustancialmente fundados** los agravios del actor, a nuestro juicio procedería revocar la resolución de primero de marzo de dos mil once, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/08/2011 y, por ende, dejar sin efecto la multa que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México impuso al Partido Acción Nacional, dentro del expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

SUP-JRC-68/2011

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JRC-68/2011.

Toda vez que no comparto las consideraciones de la mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional especializado, que sustentan el sentido del engrose propuesto para resolver la litis planteada en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-68/2011**, y tampoco con la argumentación que motiva y fundamenta el proyecto de sentencia, que es en el sentido de revocar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en fecha primero de marzo de dos mil once, en el recurso de apelación local, identificado con la clave

SUP-JRC-68/2011

RA/08/2011, así como la sanción que el Instituto Electoral de esa entidad federativa impuso al Partido Acción Nacional, formulo el presente **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

En mi opinión, el uso de los elementos textuales y gráficos contenidos en los espectaculares, que motivaron la denuncia, analizados en su contexto, si bien es verdad que denotan la existencia de crítica severa al Gobierno del Estado de México, también es cierto que al parodiar las expresiones utilizadas por el propio Gobierno local, así como los colores y logotipo oficial o emblema de ese Gobierno, hace que la crítica se caracterice por ser irónica, con lo cual se torna denigrante, rebasando con ello los límites del ejercicio lícito de la libertad de expresión y de crítica política.

Arribo a la conclusión precedente después de analizar detalladamente los elementos de prueba que obran en el expediente, al rubro identificado, además de tomar en consideración los razonamientos que sustentan la sentencia de diecinueve de enero de dos mil once, dictada por el Pleno de esta Sala Superior, por unanimidad de seis votos, en el diverso juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-14/2011, en el cual se resolvió sobre las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de la colocación de los espectaculares antes mencionados.

En este orden de ideas, considero que debe prevalecer la esencia de esa argumentación jurídica al resolver, ahora, el fondo de la litis planteada.

SUP-JRC-68/2011

En opinión del suscrito, las consideraciones expresadas, por unanimidad de seis votos, de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al hacer el análisis de la apariencia del buen Derecho, a fin de resolver el aludido medio de impugnación, no obstante que en esa ejecutoria se hizo tan solo un estudio preliminar sobre los elementos textuales y gráficos contenidos en los espectaculares de referencia, de lo cual se concluyó la existencia de razones suficientes para ordenar se tomaran las medidas cautelares solicitadas, a fin de hacer cesar, cautelarmente, la conducta irregular en comento, para evitar una afectación antijurídica al normal desarrollo del procedimiento electoral que se lleva a cabo en el Estado de México.

En el caso en estudio resulta aplicable el aludido criterio, dado que la autoridad administrativa electoral, primigeniamente responsable, consideró que al Partido Acción Nacional se le debe imputar responsabilidad por la conducta ilícita que motivó la denuncia, sin que al resolver el juicio al rubro identificado hayan variado las circunstancias de hecho que se tuvieron en consideración al dictar la citada ejecutoria de diecinueve de enero de dos mil once, como se advierte de la parte conducente de su considerando CUARTO, que obra a fojas ciento cuarenta y seis a ciento sesenta y cuatro, del expediente del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-14/2011, que es del tenor siguiente:

...en la especie se tiene en consideración, según se apuntó, que en autos se encuentra demostrada la existencia de anuncios espectaculares en los que se contienen las frases “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN” y “# 1 EN INSEGURIDAD”, así como la inclusión del lema y logotipo

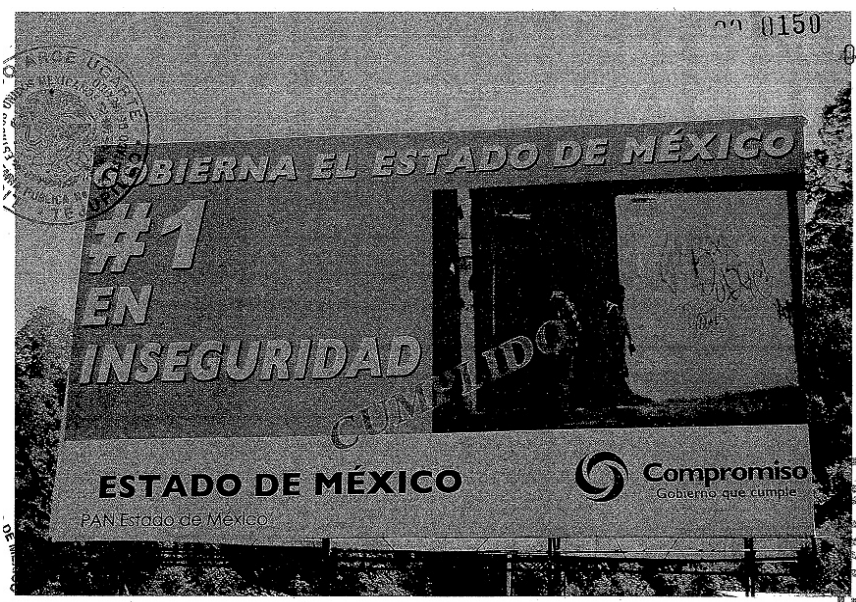
SUP-JRC-68/2011

institucional del Gobierno del Estado de México, ubicados en los lugares que se precisan en el acta levantada con motivo de la diligencia de inspección ocular practicada por la autoridad electoral administrativa.

En relación a los anuncios espectaculares que en la queja administrativa se adujo contienen las palabras “# 1 EN ROBO DE AUTOS” y “# 1 EN ROBO DE AUTOPARTES”, es menester destacar que desde la resolución primigenia se estableció que su existencia no se pudo comprobar en la diligencia de inspección ocular que se ordenó llevar a cabo por la autoridad electoral administrativa, sin que dicho razonamiento se hubiese controvertido en el recurso de apelación que se interpuso ante el Tribunal Electoral del Estado de México, por lo que en ese sentido, permanece firme e intocada.

Realizadas las especificaciones del caso, y a fin de abordar en forma adecuada el estudio de los agravios planteados en relación a las medidas cautelares que el accionante sostiene se deben decretar, se impone traer a cuentas la propaganda política objeto de la medida cautelar solicitada, para lo cual, a continuación se insertan las imágenes de los espectaculares denunciados –solo de aquellos que serán materia de esta ejecutoria-.





Como se indicó en párrafos precedentes, la propaganda política denunciada debe ser analizada de manera integral, esto es, a partir de su total composición gráfica.

De acuerdo con lo señalado, debe mencionarse que del examen de las fotografías que se tomaron durante la diligencia de inspección ocular que llevó a cabo la autoridad electoral administrativa –las cuales se agregaron al acta que al efecto se levantó durante la actuación referida–, se aprecia que la propaganda política denunciada contiene las frases “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN” y “# 1 EN INSEGURIDAD”, además de

SUP-JRC-68/2011

incluir el lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, cuya indebida utilización se reclama.

En un análisis preliminar de la apariencia del buen derecho, reconocido legalmente a favor de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente e irreparable y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, tal situación evidencia un posible apartamiento del orden jurídico que regula el actuar de los partidos políticos.

En efecto, del examen de la propaganda política presuntamente difundida por el Partido Acción Nacional mediante la colocación de los espectaculares materia de la queja administrativa, se advierte que en ésta se utiliza el lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, a cuyo conocimiento se arriba, en virtud de ser un hecho público y notorio -que se invoca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral-, que tales elementos son utilizados en la propaganda gubernamental del Ejecutivo Estatal, aspecto que se corrobora con el *Manual de Uso de la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México*, en los que se aprecia que el lema y logotipo institucional, son los siguientes.



En relación con lo anterior, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos tienen la obligación de ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, sin que exista ninguna disposición dentro del orden jurídico que les autorice a utilizar el lema, ni el logotipo o emblemas institucionales o de los que corresponden a la propaganda gubernamental.

Aunado a lo expuesto, debe señalarse que la inclusión en la propaganda política en examen, respecto del lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, puede llegar a producir una confusión en la población, toda vez que en la composición gráfica de los espectaculares, se diluye quién es el verdadero responsable de la propaganda política denunciada.

Ciertamente, aun cuando se contiene la leyenda "PAN Estado de México" -sin que por cierto se incorpore el emblema del Partido Acción Nacional-, al insertarse como otros elementos visuales al lema y logotipo institucional con el que se identifica la propaganda difundida por la administración pública

del referido gobierno estatal, tal situación genera una desorientación en torno al sujeto que difunde la propaganda.

Esto se sostiene, porque en el contexto integral en que se encuentran empleados todos los componentes gráficos de los espectaculares, generan un impacto visual que puede inducir a la ciudadanía a la falsa apreciación de que la propaganda política proviene del Gobierno del Estado de México, y con ello, que dicha institución reconoce como un resultado de su gestión que ha cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación.

En efecto, la asociación visual de todos los elementos que integran los espectaculares denunciados, puede generar un efecto distorsionado, porque al introducirse componentes gráficos que resultan ajenos al sujeto que difunde la propaganda en comento, diluye la plena identificación del responsable de su realización, al generar una confusión en la población respecto a que es el propio Gobierno del Estado de México quien reconoce como resultados de su gestión que ha cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación, mediante la colocación de anuncios en los que aparece el lema y logotipo institucional que utiliza en su propaganda gubernamental.

Los elementos anteriores, en un estudio preliminar de la apariencia del buen derecho, permiten sostener que en el caso a estudio, existen razones suficientes para ponderar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, a fin de hacer cesar la presunta conducta irregular en comento, máxime cuando en el Estado de México se encuentra en curso un proceso comicial, ya que de negarse el dictado de medidas cautelares podrían causarse daños al Partido Revolucionario Institucional, en virtud de la asociación que el electorado puede realizar entre dicho instituto político y en mencionado gobierno, al ser un hecho público y notorio, que el Titular del Ejecutivo Estatal emanó de las filas del referido partido.

En las circunstancias anotadas, resulta procedente revocar la sentencia reclamada, así como la determinación de negar la providencia cautelar que fue decretada por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario valorar, en observancia a los principios de idoneidad, racionalidad y proporcionalidad, los efectos que deben imprimirse a la medida cautelar que debe decretarse.

Sobre el particular, y por las razones expuestas, la Sala Superior considera que resulta adecuado ordenar el retiro de los anuncios espectaculares denunciados, dado que en un examen preliminar y sin que ello signifique prejuzgar sobre la existencia de conductas infractoras, se aprecia que los elementos detectados, se encuentran revestidos de una presunta antijuricidad, ya que al tener que ser analizados de manera íntegra y en el contexto en que se difundieron, esto

SUP-JRC-68/2011

provoca que se afecte el contenido total de la propaganda política denunciada por la distorsión y confusión que generan, de ahí que la consecuencia necesaria, sea su retiro inmediato...

Cabe reiterar que tal sentencia fue emitida por unanimidad de seis votos de los Magistrados presentes de esta Sala Superior, en la sesión pública celebrada el diecinueve de enero de dos mil once, sin que a la fecha en que se dicta sentencia, en el juicio al rubro indicado, haya cambiado las circunstancias de facto y de iure, que prevalecían al dictar sentencia en el juicio SUP-JRC-14/2011.

Se precisa, que si bien es cierto que en la sentencia que resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011, la materia de la litis se constriñó al dictado de medidas cautelares, respecto de tres especies de contenido de la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional —“# 1 en corrupción”, “# 1 en contaminación” y “# 1 en inseguridad”—, y en el juicio que ahora la litis involucra cinco especies diferentes de contenido de propaganda —“# 1 en corrupción”, “# 1 en contaminación”, “#1 en inseguridad”, “# 1 en robo de autos” y “# 1 en robo de autopartes”—; no menos cierto es que quedó acreditado, por sus circunstancias de modo, tiempo y lugar, la utilización de elementos gráficos y textuales, que utiliza el mismo Gobierno del Estado de México. tales expresión son, por ejemplo: “Compromiso”, “Gobierno que cumple”, “Cumplido”, “Estado de México”, a lo cual se debe adicionar el uso de los colores y el logotipo oficial o emblema que utiliza ese gobierno estatal.

A fin de hacer evidente lo argumentado, es oportuno insertar, en vía de ejemplo, la reproducción de una imagen de la propaganda utilizada por el Gobierno del Estado de México:



Por cuanto ha quedado expuesto, es mi convicción que, con independencia de que los espectaculares que motivaron la denuncia induzcan a confusión, lo cual sería violatorio del principio constitucional de certeza electoral, lo cierto es, en mi opinión, que por su texto y contexto, además de incluir el lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, el contenido de los aludidos espectaculares deviene en propaganda que hace una parodia de la propaganda institucional de ese Gobierno, con lo cual se crea y difunde la idea de que el Gobierno del Estado de México reconoce, como resultado de su gestión, que ha cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad, contaminación, robo de autos y robo de autopartes.

Dada la conclusión precedente, que coincide sustancialmente con la conclusión contenida en la sentencia impugnada, considero que la propaganda objeto de la denuncia es

SUP-JRC-68/2011

denigratoria y que, por ello, se debe confirmar el sentido de tal resolución de la autoridad responsable.

Al respecto es importante señalar que el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define el vocablo “parodia” en los términos siguientes:

(Del lat. *parodĭa*, y este del gr. παρῳδία).

1. f. Imitación burlesca.

El mismo Diccionario define la voz burlesca como:

1. adj. coloq. Festivo, jocosos, sin formalidad, **que implica burla** o chanza

En este contexto, respecto de la palabra burla se lee lo siguiente, en ese Diccionario:

(Del lat. **burrŭla*, de *burrae*, *-ārum*, necedades, bagatelas).

1. f. Acción, ademán o palabras con que se procura poner en ridículo a alguien o algo.

[...]

En consecuencia, aun cuando comparto la convicción de que los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, en ejercicio de su libertad de expresión, están facultados para expresar críticas o señalamientos severos, respecto de las omisiones o actos atribuidos a los gobiernos federal, estatales y municipales, durante la gestión, también estoy convencido de que, como está previsto expresamente en el artículo 41, párrafo segundo, base tercera, apartado “C”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propaganda político-

SUP-JRC-68/2011

electoral que difundan los partidos políticos no debe denigrar a las instituciones y a los propios partidos políticos y tampoco calumniar a las personas, so pena de incurrir en violación a la Constitución, con la consecuente sanción.

Conforme a lo expuesto, es mi convicción que se debe confirmar el sentido de la sentencia impugnada y, por ende, la sanción impuesta al Partido Acción Nacional, ya que el contenido de los mencionados espectaculares no sólo son una posible crítica que un partido político, en este caso el Partido Acción Nacional, hace al Gobierno que ejerce actualmente el poder en el Estado de México, sino que, en el contexto en que están los elementos gráficos y textuales, de los espectaculares de referencia, predomina el formato que usa el Gobierno del Estado de México, para la propaganda gubernamental, lo que provoca que la crítica sea una parodia, por lo cual se denigra al Gobierno del Estado de México, como sostuvo el Instituto Electoral del Estado de México.

En este orden de ideas, disiento de las consideraciones que dan sustento al engrose aprobado por la mayoría.

Por lo expuesto y fundado, emito este **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA