

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-256/2012

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

**TERCERO INTERESADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIO: GABRIELA
VILLAFUERTE COELLO Y OMAR
OLIVER CERVANTES**

México, Distrito Federal, a seis de junio de dos mil doce.

VISTOS, para resolver los autos del expediente **SUP-RAP-256/2012**, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por el Partido Acción Nacional en contra de la resolución CG313/2012, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de dieciséis de mayo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, y

R E S U L T A N D O S:

PRIMERO.- Antecedentes.- De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I.- Inicio del proceso electoral. El siete de octubre de dos mil once, dio inicio el proceso electoral federal para la elección, entre otros, de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Inicio de campaña electoral. El treinta de marzo de dos mil doce, inició el periodo de campañas electorales, el cual concluirá tres días antes de la jornada electoral.

III.- Transmisión de los promocionales denunciados. El veintinueve de abril del presente año, se difundieron en diversas estaciones de radio y canales de televisión, los promocionales televisivos y radiofónicos atribuibles al Partido Acción Nacional e identificados con los nombres: “La verdad no divide” y “Verdad sobre la violencia”.

IV.- Interposición de queja.- El treinta de abril del mismo año, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de la cual hizo de su conocimiento hechos presuntamente conculcatorios de la normativa comicial federal, de ahí que solicitara como medidas cautelares, el retiro inmediato de tales promocionales.

V.- Inicio del procedimiento administrativo especial sancionador.- El primero de mayo siguiente, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó un acuerdo mediante el cual ordenó, entre otros aspectos, integrar el expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012, relativo a la queja

derivada de la difusión del spot denominado “**La verdad no divide**”, cuyas versiones para televisión y radio se identificaron con la claves RV00508-12 y RA00906-12, respectivamente, así como el diverso expediente SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, respecto de la queja derivada de la difusión del spot denominado “Verdad sobre la violencia”, cuyas versiones para televisión y radio se identificaron con la clave RV00511-12 y RA00905-12, respectivamente.

Asimismo, el indicado Secretario Ejecutivo dictó un acuerdo, mediante el cual ordenó la acumulación de los citados expedientes y la admisión de las quejas presentadas, reservó el emplazamiento correspondiente y puso a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares. Igualmente, requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de esa institución, información relacionada con la difusión de los spots denunciados.

VI.- Desahogo de requerimientos y determinación sobre las medidas cautelares solicitadas.- El dos de mayo del año en curso, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, dio respuesta a la solicitud de información planteada por la autoridad sustanciadora, en tanto que la Comisión de Quejas y Denuncias del citado Instituto, en sesión extraordinaria de la misma fecha,

ordenó declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional respecto de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12 (La verdad no divide) y no así en torno de los promocionales identificados con las claves RV00511-12 y RV00905-12 (Verdad sobre la violencia”, transmitidos todos ellos como parte de las prerrogativas de acceso a radio y televisión que tienen los partidos políticos, en específico, el Partido Acción Nacional.

VII.- Emplazamiento al Partido Acción Nacional.- Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil doce, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó emplazar al citado partido político a la audiencia de pruebas y alegatos a efectuarse el catorce del mismo mes y año a las nueve horas con treinta minutos.

VIII.- Audiencia de pruebas y alegatos.- El catorce de mayo siguiente, se celebró la citada audiencia de Ley, en la que se desahogaron las pruebas atinentes y se formularon los alegatos respectivos, por lo que se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

IX.- Emisión de resolución en el procedimiento administrativo especial sancionador.- El dieciséis de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebró una sesión extraordinaria, en la cual se aprobó

la resolución CG313/2012, dictada en el expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, cuyos puntos resolutivos, en lo que interesa, son del orden siguiente:

“RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12, en términos del Considerando **NOVENO** de la presente determinación.

SEGUNDO.- Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00511-12 y RA00905-12, en términos del Considerando **DÉCIMO** de la presente determinación.

TERCERO.- Conforme a lo precisado en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** de esta Resolución, se impone al Partido Acción Nacional, una multa de **10,000 (diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal al momento en que se cometió la infracción)**, equivalentes a la cantidad de **\$623,300.00 (seiscientos veintitrés mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

CUARTO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al Partido Acción Nacional, será deducida de la siguiente ministración mensual del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, durante el presente año, una vez que esta Resolución haya quedado firme.

...”

SEGUNDO.- Recurso de apelación.- El veinte de mayo de dos mil doce, el Partido Acción Nacional interpuso, ante la

Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, recurso de apelación en contra de la resolución CG313/2012, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de dieciséis de mayo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012.

TERCERO.- Trámite. Por oficio SCG/4582/2012, de veinticinco de mayo del presente año, el licenciado Edmundo Jacobo Molina, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, remitió el citado recurso de apelación; el escrito de tercero interesado interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional; el informe circunstanciado de Ley, así como diversa documentación atinente al mismo.

CUARTO. Acuerdo Presidencia. Por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil doce, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó integrar el expediente SUP-RAP-256/2012 y dispuso turnarlo al Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos establecidos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-4256/12 de la misma fecha, signado por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional electoral federal.

QUINTO. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó: radicar el medio de impugnación; admitir el recurso de apelación de que se trata; y, al estar concluida la sustanciación respectiva, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia; y

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

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y ésta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso a) y V, y 189, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los numerales 4; 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un recurso de apelación promovido por el Partido Acción Nacional, para controvertir la resolución CG313/2012, emitida por un órgano central del Instituto Federal Electoral, como lo es su Consejo General, el dieciséis de mayo de dos mil doce, en el procedimiento especial sancionador identificado con el expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, por la que se determinó, entre otras cuestiones, declarar fundado dicho procedimiento instaurado en contra del Partido Acción Nacional,

por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12.

SEGUNDO.- Requisitos de procedencia.- El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

a) Forma.- El recurso se presentó por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en el que se establece el nombre del actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para oír y recibirlas; el acto impugnado y la autoridad responsable del mismo; los hechos en los que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político inconforme.

b) Oportunidad.- El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, ya que el acuerdo impugnado se emitió el dieciséis de mayo del presente año; en tanto que el medio de impugnación en cuestión fue interpuesto el veinte del citado mes y año.

En consecuencia, la interposición del recurso de referencia se realizó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; lo anterior, en virtud de que

al vincularse el acto impugnado con el proceso electoral federal en curso, todos los días y horas son hábiles, en términos de lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería.- Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el promovente es un partido político nacional, que interpone el recurso de apelación a través de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Aunado a lo anterior, al rendir su informe circunstanciado, la autoridad responsable le reconoce tal carácter, acorde con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así las cosas, es evidente que, en la especie, se encuentran satisfechos los requisitos de mérito, atento a lo dispuesto en el inciso b), fracción I, del párrafo 1, del artículo 45, en relación con el numeral 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, ambos del ordenamiento procesal anteriormente señalado.

d) Definitividad.- Se satisface este requisito de procedibilidad porque, para impugnar la resolución combatida en esta instancia, no se prevé algún medio de defensa diverso que pudiera revocarlo, anularlo o modificarlo.

e) Interés jurídico.- En el presente medio se controvierte la resolución CG313/2012, de dieciséis de mayo de dos mil

doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se declaró, entre otras cuestiones, fundado el procedimiento especial sancionador en contra del Partido Acción Nacional, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12.

Así las cosas, resulta evidente que en la especie se surte el requisito mencionado.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, lo conducente es emprender el estudio de la controversia planteada, previa transcripción de la resolución impugnada y de los agravios expuestos en su contra.

TERCERO.- Resolución impugnada.- En lo que interesa, la parte conducente de la resolución impugnada, es del tenor siguiente:

“... ”

NOVENO.- CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA CONDUCTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. Corresponde en este apartado entrar al fondo de la cuestión planteada, con el objeto de determinar lo que en derecho corresponda, respecto de la legalidad o ilegalidad de la conducta imputada al Partido Acción Nacional, con motivo de la difusión de promocionales en radio y televisión en uso de sus prerrogativas de acceso a dichos medios de comunicación y en los que a decir del quejoso contienen expresiones que lo denigran.

En ese sentido, resulta conveniente realizar algunas **consideraciones de orden general** respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral del procedimiento administrativo sancionador que nos ocupa.

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional.

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

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

En ese sentido, los instrumentos internacionales también reconocen y tutelan el carácter no absoluto de la libertad que se comenta.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Organización de Naciones Unidas, publicado el 20 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, en la parte conducente del artículo 19, precisa lo siguiente:

"(...)

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

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

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

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

[Énfasis añadido]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, de la Organización de Estados Americanos, publicada el día 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, en la parte conducente del artículo 13, en lo que interesa, establece:

"Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura **sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:**

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

...

5. Estará prohibida por ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. *[Énfasis añadido]*

En este sentido, tenemos que de los instrumentos jurídicos en mención, se obtiene que el derecho de libertad de expresión debe entenderse en su doble aspecto: como el derecho a la manifestación de ideas, juicios y opiniones, y como la obligación de

respetar los límites expresamente señalados para el ejercicio del mismo.

Esta obligación de respetar los límites, también encuentra sustento en dichos instrumentos internacionales, en cuanto a la protección que brindan respecto de los derechos de terceros.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

"ART. 17.

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, **ni de ataques ilegales a su honra y reputación.**

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

[Énfasis añadido]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

"ART. 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, **ni de ataques ilegales a su honra o reputación.**

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

[Énfasis añadido]

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

Los límites y bases que se comentan se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional, que en

la parte que interesa para la Resolución del presente asunto establece:

"Artículo 41.....

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la **ley determinará** las normas y requisitos para su registro legal **y las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral**. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

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

III. (...)

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

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y

patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

(...)"

De la norma constitucional en cita se obtiene:

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

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

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

Esta autoridad tiene en cuenta que en un Estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y que el sufragio sólo se puede emitir cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión, derechos que si bien cobran relevancia especial durante los periodos electorales, en un Estado democrático, en todo tiempo resulta imprescindible su protección, además de que la formación de la opinión pública es un proceso permanente.

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

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, que es del rubro siguiente: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO."

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

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

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

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

Luego, tanto la dimensión social como individual del derecho a la libre expresión, se deben garantizar en forma simultánea, para garantizar la debida efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

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

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

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

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

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

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-288/2007.—Actor: Partido Acción Nacional—Autoridad responsable: Sala Unitaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—23 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constando Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-367/2007.—Actor: Partido Acción Nacional—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constando Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo."

En efecto, es criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, previstos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza con el fin de obtener el voto de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular, tales derechos fundamentales se deben

interpretar, con arreglo al método sistemático, en los términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo cuarto y, 41 de la Constitución General de la República, en razón de que tanto los partidos políticos nacionales como los ciudadanos, que aspiran a obtener un cargo de elección popular, están sujetos a los deberes, restricciones y limitaciones que la propia Constitución establece al respecto y, en especial en la materia política en general y en la político-electoral en específico, situación interpretativa que también aplica en el presente asunto.

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

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

En consecuencia, se debe proteger y garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la libertad

de expresión en materia política, en general, y en materia política-electoral, en especial; tanto en las precampañas como en las campañas electorales, así como fuera de ellas, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 41 del mismo ordenamiento, así como en relación con los tratados internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, bajo el imperativo de respetar los derechos de terceros, así como el orden público.

En tal virtud, tal como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho de libertad de expresión sólo debe atender a las restricciones, deberes y limitaciones, constitucional y legalmente establecidas, lo cual es consustancial al sistema democrático de Derecho que en la participación política en general y en la política-electoral en especial, se permite puesto que en dicho ámbito se debe ponderar la libre circulación de ideas e información, acerca de los candidatos y sus partidos políticos, a través de cualquier vía o instrumento lícito, que, en principio, libremente elijan los propios entes políticos, candidatos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información al respecto.

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

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

En consecuencia, en esa cotidiana actuación, los partidos políticos deben tener el cuidado de no transgredir los límites, restricciones o deberes que para el ejercicio del derecho a la libre expresión establece el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe destacar que éste dispositivo constitucional también prevé que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que en relación con lo dispuesto por la restricción constitucional señalada en el artículo 41 Constitucional en su Base III, Apartado C, párrafo primero, se puede sostener que el Estado no puede garantizar el derecho a una información falaz, es decir, a una información que no cuente con el suficiente grado de veracidad; en este sentido, resulta válido limitar expresiones que puedan tener contenido denigrante o calumnioso, para estar en condiciones de preservar que la opinión pública no resulte desinformada y así preservar integralmente su derecho fundamental a la información.

Ante esta circunstancia, el ordenamiento legal mexicano ofrece un sistema de limitación de las expresiones de los partidos políticos, a través del artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los numerales 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 41.

(...)

Apartado C

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

(...)

ARTÍCULO 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

(...)

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto, serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el libro séptimo de éste Código. En todo caso al resolver la denuncia, se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6°. De la Constitución;

(...)

Artículo 233

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

3. Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

4. El derecho a que se refiere el párrafo anterior se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.

(...)

Artículo 342

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

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

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
(...)"

Cabe mencionar que la disposición constitucional y legal transcrita formó parte de la reforma primero constitucional y luego electoral, de finales del año dos mil siete y principios del dos mil ocho, respectivamente. La reforma tuvo entre sus propósitos centrales, fortalecer y consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y la equidad en las condiciones de la contienda político electoral.

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

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

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

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

Ahora bien, es criterio conocido que la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diversas ejecutorias, ha considerado que no toda expresión proferida por un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación de lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que dicha expresión, por ejemplo, se encuentra apartada de la realidad y, por tanto, su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

No obstante lo expuesto, sí habrá transgresión a la obligación contenida en los artículos 41, Base III, Apartado C de la Carta Magna; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Electoral Federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas

personales y subjetivas de menosprecio y animosidad las que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

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

Con relación a lo antes expuesto, esta autoridad considera importante señalar, que las denuncias contra propaganda denigratoria o calumniosa constituyen un tipo legal que requiere de un **análisis extremadamente cuidadoso y exhaustivo del contenido** de las manifestaciones o propaganda que se esté denunciando. Para el Instituto Federal Electoral, hablar, decir, expresar, debatir y criticar son los verbos consustanciales de la vida democrática y los contenidos de los mensajes responsabilidad de quienes los transmiten; no obstante, en el caso de agravios por denigración y calumnia, el análisis del contenido resulta inevitable.

Es preciso señalar, además, que en el análisis de estos asuntos, la autoridad instructora no puede actuar de manera axiomática o prescriptiva, es decir, no puede actuar señalando previamente "**lo que no se puede decir**" en el debate electoral o en el debate entre partidos. Por el contrario, dada la naturaleza viva de la discusión, de la crítica y de la propaganda democrática, la autoridad debe analizar

estos temas atendiendo su naturaleza "casuística, contextual y contingente"¹.

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

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

- Ataque a la moral pública;
- Afectación a derechos de tercero;
- Comisión de un delito;
- Perturbación del orden público;
- Falta de respeto a la vida privada;
- Ataque a la reputación de una persona, y

¹ Como lo sostiene el filósofo del derecho Owen M. Fiss en "Free Speech and the Prior Restraint Doctrine", New York, Boulder: Westview, 1996.

□ Propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas.

Corresponde analizar el presente caso conforme a los parámetros antes expuestos, a efecto de determinar si en el caso particular se infringe el mandato establecido en el Apartado C Base III del artículo 41 de la Carta Magna en relación con los dispositivos 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aspecto que, como lo ha sostenido anteriormente ese órgano jurisdiccional, se acredita cuando en un mensaje: a) Se emplean expresiones que denigran a las instituciones o a los partidos políticos, y b) Que se calumnie a las personas.

Hecho lo anterior, se debe dilucidar si frases o expresiones resultan denigrantes como resultado de analizar el contenido del mensaje político, esto es, cuando el propósito manifiesto o el resultado objetivo no sea difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, lo cual es posible advertir si de tal análisis se constituye que las expresiones utilizadas resultan impertinentes, innecesarias o desproporcionadas para:

a) Explicitar la crítica que se formula, o

b) Resaltar o enfatizar la oferta política o la propuesta electoral que se pretende difundir entre el electorado.

Sentado lo anterior, **entrando al análisis del caso particular que nos ocupa**, corresponde a esta autoridad determinar, si el Partido Acción Nacional incurrió en alguna transgresión a la normatividad federal electoral, particularmente por la presunta transgresión a lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con los numerales 38, párrafo 1, inciso p) y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivada de la trasmisión de promocionales en radio y televisión, que a juicio del denunciante contienen elementos que podrían estimarse denigrantes.

Conviene precisar que por cuestión de método, en el presente Considerando se analizarán primeramente los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12, cuya versión se denomina "La verdad no divide".

Al respecto, como se evidenció en el apartado de "**EXISTENCIA DE LOS HECHOS**", la existencia y difusión de los promocionales de radio y televisión materia de inconformidad, identificados como RV00508-12 y RA00906-12, cuya versión se denomina "La verdad no divide", se encuentra plenamente acreditada según lo expresado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, pues los mismos fueron difundidos en emisoras de radio y televisión a nivel nacional, en el periodo comprendido del 29 de abril al 1 de mayo del año en curso, material que fue pautado como parte de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene acceso el Partido Acción Nacional.

Conviene reproducir el contenido de los promocionales denunciados:

PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN "LA VERDAD NO DIVIDE" RV00508-12

"Imagen: Sobre una pantalla negra aparece la frase "La verdad nunca podrá dividir a México", en color blanco.

Audio: La verdad nunca podrá dividir a México

Leyenda: La verdad nunca podrá dividir a México.

Imagen: Se muestra a una mujer joven hablando

Audio: Dividen los que mienten

Imagen: Se muestra a tres jóvenes mujeres en un parque, una de las cuales habla dirigiéndose a la cámara

Audio: Divide quien cree que los asesinatos de mujeres son sólo una estadística

Imagen: Aparece un hombre joven, hablando desde una oficina

SUP-RAP-256/2012

Audio: Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos

Imagen: Se muestra a un hombre de edad madura, leyendo un periódico y hablando.

Audio: Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben

Leyenda: www.peñanocumple.com

Imagen: Se muestra a un vendedor o comerciante hablando desde el interior de una tienda de abarrotes

Audio: Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen

Leyenda: www.peñanocumple.com

Imagen: Se muestra a una señora de edad madura abrazando a una niña y hablando

Audio: Divide quien no tiene policía confiable que nos cuiden

Leyenda: Vota por diputados federales y senadores del PAN

Imagen: Aparece un grupo de personas de distintas edades y condiciones, sentadas en unas escaleras.

Audio: La verdad no divide

Leyenda: Peña NO CUMPLE."

PROMOCIONAL EN RADIO "LA VERDAD NO DIVIDE" RA00906

"Voz en OFF: La verdad nunca podrá dividir a México

Voz femenina: Dividen los que mienten

2a Voz femenina: Divide quien cree que los asesinatos de mujeres son sólo una estadística

2a Voz masculina: Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos

2a Voz masculina: Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben

3a Voz masculina: Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen

3a Voz femenina: Divide quien no tiene policía confiable que nos cuiden

Voces en conjunto: La verdad no divide

Voz en OFF: Peña no cumple. Vota por los diputados federales y senadores del PAN"

Por lo que hace al contenido de los promocionales, resulta necesario hacer énfasis en algunas de las frases contenidas en los mismos y respecto de las cuales el partido político quejoso resiente una afectación:

RV00508-12 y RA00906-12 ("La verdad no divide")

"Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos"

"Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben"

De las mismas destaca lo siguiente:

- Que genera una división el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos.
- Que generan una división los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben.

Primeramente, para determinar si en el caso bajo estudio, se trata de expresiones denigratorias, debe existir un vínculo directo entre las manifestaciones que se consideran con tal carácter y el sujeto que resiente la afectación con las mismas, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible.

Al respecto cabe señalar que respecto de la primera de las frases transcritas con antelación, a juicio de este órgano colegiado, existe un vínculo directo entre

la expresión emitida y el sujeto que resiente una afectación, en atención a que, si bien en la misma no se señala de forma expresa a qué gobernador se refiere, sí es posible desprender una alusión deshonrosa respecto del Partido Revolucionario Institucional, en tanto que se precisa que el gobernador al que se le imputa el hecho delictivo —la falsificación de documentos—, pertenece a dicho instituto político, lo que implica una relación directa y unívoca entre la afirmación emitida y el instituto político.

Por lo que hace a la segunda de las frases, a consideración de esta autoridad, contrario a lo que señala el partido político denunciante, no se advierte un vínculo directo entre la misma y el instituto político. Al respecto, si bien en los promocionales de mérito se incluyen dos referencias a dicho instituto político, la expresión aludida es genérica y pudiera referirse a cualquier gobernador que se encontrara en el supuesto de "dejar que los criminales maten, extorsionen y roben"; de ello que no sea posible desprender, como única interpretación, que dicha frase necesariamente se refiera a ese partido político, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien. Aunado a ello, la opinión vertida sobre la responsabilidad de la violencia que experimenta el país en ciertas regiones, resulta de relevancia pública y bajo esa tesitura debe hallarse protegida por la libertad de expresión, ya que la crítica en materia de seguridad forma parte del debate público actual.

Lo anterior se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Recurso de Apelación identificado como SUP-RAP-119/2011, de fecha trece de julio de dos mil once, en el que se determinó:

"(...)

En diversos precedentes, esta Sala Superior ha sido consistente al resolver que, **para determinar si ciertas expresiones son denigrantes o calumniosas, debe existir un vínculo directo entre la manifestación en cuestión y el sujeto denigrado, de tal manera que se haga evidente, sin lugar a dudas, la finalidad de injuriar y**

ofender la opinión o fama de la persona o partido político en cuestión.

De esta manera, se evita restringir el derecho a la libertad de expresión, así como sancionar indebidamente, aquellos casos en los que no es evidente y claro que el agente se hubiera pronunciado negativamente y en contravención a la norma constitucional, respecto de un tercero.

Un análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la libertad de expresión, no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, a contrario sensu, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Dicho criterio de interpretación deriva de lo establecido en el artículo 1, párrafo 2 de la Constitución Federal, el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia.

(...)

En diversos precedentes, tal como el identificado con la clave SUP-RAP-156/2009, esta Sala Superior ha establecido que **toda inferencia, en tanto que deviene del sujeto que interpreta un objeto, es fundamentalmente subjetiva y no puede constituir la base para determinar, a ciencia cierta y con precisión, conductas reprochables.**

En este sentido, se ha considerado que para valorar el contenido de cualquier discurso político-electoral, debe acudirse preferentemente a los elementos que objetiva, ecuánime y directamente se desprendan de la propaganda de que se trate, ponderando en menor medida las inferencias subjetivas, ya que se trata de juicios o valoraciones hipotéticos que un espectador puede determinar, o no.

(...)"

Por lo anterior, las frases analizadas en el contexto íntegro de los mensajes, permiten desprender que la imputación de falsificación de documentos y

endeudamientos a uno de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional, son expresiones que aluden directamente al partido político que resiente una afectación con las mismas.

Corresponde ahora determinar si las expresiones aludidas, podrían entrañar una afectación en su contra, y al respecto, es necesario tener presente lo que se entiende por "denigrar" según la definición que nos da el Diccionario de la Real Academia Española, el cual conceptualiza dicha voz de la siguiente forma:

Denigrar.

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

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

En este sentido, al desprenderse de las manifestaciones reseñadas una imputación al Partido Revolucionario Institucional respecto a ciertos actos o hechos que presuntamente cometió alguno de sus gobernadores, tal como la falsificación de documentos, entrañan una ofensa en su imagen, opinión o fama, en tanto se actualiza una calumnia, al atribuirse la supuesta comisión de un delito a uno de sus gobernadores, sin ningún elemento que permita sustentar dicha aseveración, lo que finalmente repercute en la honra, fama, opinión o buena imagen del instituto político quejoso.

Dicha afirmación resulta fundamental en el presente análisis, ya que implica imputaciones deshonorosas sin asidero jurídico, lo que permite sostener que se trata de un lenguaje innecesario y desproporcionado, toda vez que se encuentra fuera de contexto y no aporta una crítica razonable y proporcional al debate público, ni entorno a la idoneidad o eficacia de una política gubernamental, lo que comprendería una comprensible discrepancia y confrontación de ideas. Por el contrario, las frases se utilizan con un afán denostativo al Partido Revolucionario Institucional, al imputarle actos deshonorosos o delictuosos a dicho partido y a miembros del mismo, sin que tales conductas sean demostradas.

Por lo anterior, las expresiones de mérito resultan denigratorias respecto al Partido Revolucionario Institucional, y en ese sentido, no pueden

considerarse un ejercicio legítimo de expresión de ideas en el contexto del debate político que subyace a la actual contienda electoral. En efecto, de los elementos visuales y auditivos de los promocionales materia de inconformidad, en relación con el contexto que actualmente se desarrolla en el Proceso Electoral Federal, la autoridad de conocimiento estima que si bien algunas de las imágenes y expresiones utilizadas en los promocionales denunciados pueden ser consideradas como un lenguaje fuerte, cáustico e incisivo, permitido en el contexto de la contienda electoral, en la que los partidos políticos y sus candidatos pueden formular expresiones críticas, cuya finalidad sea emitir un juicio sobre la actividad de los partidos y las autoridades; por la imputación directa que se formula al Partido Revolucionario Institucional en la realización de actos deshonrosos, se considera que se está en presencia una propaganda ilegal.

En tal virtud, esta autoridad atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, colige que el **Partido Acción Nacional** trasgredió lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal; 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12, de allí que el presente procedimiento sancionador, debe ser declarado **fundado** contra dicho instituto político.

DÉCIMO.- Corresponde en éste apartado entrar al fondo de la cuestión planteada, con el objeto de determinar lo que en derecho corresponda, respecto de la legalidad o ilegalidad de la conducta imputada al Partido Acción Nacional, con motivo de la difusión de promocionales en radio y televisión en uso de sus prerrogativas de acceso a dichos medios de comunicación y en los que a decir del quejoso contienen expresiones que lo denigran.

Al respecto, como se evidenció en el apartado de **"EXISTENCIA DE LOS HECHOS"**, la existencia y difusión de los promocionales de radio y televisión materia de inconformidad, identificados como RV00511-12 y RA00905-12, cuya versión se denomina "Verdad sobre la violencia", se encuentra plenamente acreditada según lo expresado por el

Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, pues los mismos fueron difundidos en emisoras de radio y televisión a nivel nacional, en el periodo comprendido del 29 de abril al 1 de mayo del año en curso, material que fue pautado como parte de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene acceso el Partido Acción Nacional.

Conviene reproducir el contenido de los promocionales denunciados:

**PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN "VERDAD
SOBRE VIOLENCIA"RV00511-12**

"Imagen: Aparece el rostro de Enrique Peña Nieto

Audio: Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país.

Leyenda: Culpan a otros de la violencia en el país

Imagen: Se muestra una fotografía de Enrique Peña Nieto junto a Humberto Moreíra Valdés y otra en la que se le ve acompañado de varios militantes del PRI.

Audio: Pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los Estados que gobiernan

Leyenda: Ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control

Imagen: Sobre una pantalla gris aparece la frase "Veamos la realidad", en letras blancas

Audio: Veamos la realidad

Leyenda: Veamos la realidad

Imagen: Se muestra una imagen de la República Mexicana y del rostro de Enrique Peña Nieto

Audio: 7 de cada 10 homicidios a manos del crimen organizado se cometieron en Estados gobernados por Peña y por el PRI

Leyenda: 7 de cada 10 homicidios a manos del crimen organizado se cometieron en Estados gobernados por Peña y por el PRI

Imagen: Se muestran imágenes de un panteón

Audio: La gran mayoría de las muertes ocurrieron en Estados gobernados por el PRI Leyenda: Muertes en Estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional // www.peñanocumple.com

Imagen: Emblema del Partido Revolucionario Institucional

Audio: La verdad es dura pero es clara, donde el PRI gobierna está la violencia

Leyenda: La verdad es dura pero es clara donde el PRI gobierna está la violencia // vota por diputados federales y senadores del PAN

Imagen: Se muestra una imagen de Enrique Peña Nieto

Audio: Peña no cumple

Leyenda: Peña No cumple."

PROMOCIONAL EN RADIO "VERDAD SOBRE VIOLENCIA" RA00905-12

"Voz en OFF: Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país. Pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los Estados que gobiernan. Esta es la realidad. 7 de cada 10 homicidios a manos del crimen organizado se cometieron en Estados gobernados por Peña y por el PRI!. La gran mayoría de las muertes ocurrieron en Estados gobernados por el PRI!. La verdad es dura pero es clara, donde el PRI gobierna está la violencia. Peña no cumple. Vota por diputados federales y senadores del PAN."

Por lo que hace al contenido de los promocionales, resulta necesario hacer énfasis en algunas de las frases contenidas en los mismos y respecto de las cuales el partido político quejoso resiente una afectación:

RV00511-12 y RA00905-12

"Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país. Pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los Estados que gobiernan"

De las mismas destaca lo siguiente:

- Que Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país, pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los estados que gobiernan.

Primeramente, para determinar si en el caso bajo estudio, se trata de expresiones denigratorias, debe existir un vínculo directo entre las manifestaciones que se consideran con tal carácter y el sujeto que resiente la afectación con las mismas, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible.

Al respecto cabe señalar que la frase transcrita con antelación, a juicio de este órgano colegiado, permite desprender un vínculo directo entre la expresión emitida y el sujeto que resiente una afectación, en atención a que existe una alusión explícita respecto del Partido Revolucionario Institucional, lo que implica una relación directa y unívoca entre la afirmación emitida y el instituto político.

Lo anterior se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Recurso de Apelación identificado como SUP-RAP-119/2011, de fecha trece de julio de dos mil once, en el que se determinó:

"(...)

En diversos precedentes, esta Sala Superior ha sido consistente al resolver que, **para determinar si ciertas expresiones son denigrantes o calumniosas, debe existir un vínculo directo entre la manifestación en cuestión y el sujeto denigrado, de tal manera que se haga evidente, sin lugar a dudas, la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de la persona o partido político en cuestión.**

De esta manera, se evita restringir el derecho a la libertad de expresión, así como sancionar indebidamente, aquellos casos en los que no es evidente y claro que el agente se hubiera pronunciado negativamente y en contravención a la norma constitucional, respecto de un tercero.

Un análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la libertad de expresión, no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, a contrario sensu, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Dicho criterio de interpretación deriva de lo establecido en el artículo 1, párrafo 2 de la Constitución Federal, el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia.

(...)

En diversos precedentes, tal como el identificado con la clave SUP-RAP-156/2009, esta Sala Superior ha establecido que **toda inferencia, en tanto que deviene del sujeto que interpreta un objeto, es fundamentalmente subjetiva y no puede constituir la base para determinar, a ciencia cierta y con precisión, conductas reprochables.**

En este sentido, **se ha considerado que para valorar el contenido de cualquier discurso político-electoral, debe acudir preferentemente a los elementos que objetiva, ecuaníme y directamente se desprendan de la propaganda de que se trate, ponderando en menor medida las inferencias subjetivas, ya que se trata de juicios o valoraciones hipotéticos que un espectador puede determinar, o no.**

(...)"

Por lo anterior, las frases referidas, analizadas en el contexto íntegro de los mensajes, permiten desprender que la imputación de que el Partido Revolucionario Institucional provocó el problema de la violencia en el país, al dejar que los criminales

tomaran el control de los estados que gobiernan, son expresiones que aluden directamente al partido político que resiente una afectación con las mismas.

Corresponde ahora determinar si las expresiones aludidas, podrían entrañar una afectación en su contra, y al respecto, es necesario tener presente lo que se entiende por "denigrar" según la definición que nos da el Diccionario de la Real Academia Española, el cual conceptualiza dicha voz de la siguiente forma:

Denigrar.

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

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

Esta autoridad considera que en los promocionales objeto de estudio, coexisten por un lado, expresiones que significan opiniones y, por otro, exposición de ciertos hechos o estadísticas que se atribuyen al Partido Revolucionario Institucional, así como a sus gobernantes y/o militantes, habiendo una relación entre los primeros y los segundos, en tanto que los hechos o estadísticas expuestas pretenden servir de apoyo para formular las expresiones con carácter de opinión, en particular para tratar de exponer, desde la perspectiva valorativa del partido político que suscribe el promocional, una crítica sobre las políticas de gobierno en materia de seguridad y la eficacia que las mismas han tenido, situación que se ve resaltada por el hecho de que el mensaje implica que los actores políticos se han estado atribuyendo una culpabilidad recíproca respecto al estado de violencia que permea en el país, cuando se señala que "Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país. Pero olvidan que ellos provocaron el problema...".

En este sentido, tal como lo sostuvo la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su naturaleza subjetiva, las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa. Tal calidad es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirmen hechos; sin embargo, no lo es cuando exista una unión entre hechos y opinión, cuando por ejemplo aquéllos sirven de marco referencial para el

juicio y no es posible establecer un límite claro entre ellos.

En estos casos, la H. Sala Superior ha establecido que debe privilegiarse una interpretación de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos y de la sociedad en general.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad. Por ende, si alguna persona o institución no coincide con lo expresado, manifiesten a su vez su divergencia, para debatir o desmentir las imputaciones que se le hagan, caso en el cual estará igualmente justificada la utilización de un lenguaje fuerte y vehemente para dar respuesta a la imputación original, pues con su expresión el emisor original dio pie a que se le respondiera con la misma intensidad.

Ello, toda vez que sólo de esta forma se logra una interacción entre los individuos en una sociedad, al fomentar un proceso dialéctico de información con una retroalimentación constante. De esta forma la opinión pública está en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.

Bajo este contexto, esta autoridad estima necesario señalar que, en términos de lo establecido en la normatividad constitucional y legal transcrita en el Considerando precedente, la prohibición o limitante establecida para los partidos políticos, en cuanto al contenido de la propaganda política o electoral que difundan consiste en abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Al respecto y con fines orientadores, conviene tener presente lo señalado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

en la sentencia emitida en el SUP-RAP-187/2012, en la que al analizar los límites de la libertad de expresión, sostuvo que:

"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.

[...]

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 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.**"

En este tenor, no se advierte la utilización de términos que por sí mismos sean denigratorios en contra del Partido Revolucionario Institucional, puesto que si bien en el mismo se incluyen diversas expresiones en las que se alude a dicho instituto político, del contexto del mensaje se advierte que las mismas tienen el objeto de señalar una serie de

críticas entorno a la materia de seguridad pública o un cuestionamiento sobre la idoneidad y eficacia de las políticas públicas empleadas durante las gestiones a nivel estatal en donde el Partido Revolucionario Institucional ha ocupado el gobierno. Si bien la crítica podría considerarse severa, cáustica e incisiva, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que tratándose del 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.

Cabe señalar que los momentos actuales, uno de los temas que más interesan a la ciudadanía es la seguridad pública, por ende, las campañas político-electorales se han centrado en dicha temática no sólo para presentar propuestas al respecto, sino también para evidenciar que los partidos políticos opuestos, no han instrumentado políticas públicas idóneas o efectivas para garantizar la seguridad de la población, por lo que el tema de los spots en estudio, se inserta en este debate público sobre la seguridad pública en el contexto de las campañas electorales, siendo dicha materia de relevancia e interés público.

Ahora bien, del contexto de los promocionales analizados, no se deriva que los mismos contengan expresiones que impliquen la imputación de un delito, que sean innecesarias o desproporcionadas en el contexto del desarrollo de un proceso comicial, así como en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones, de la vida privada de los candidatos, cuestiones que no estarían amparadas por la libertad de expresión, sino que contienen una crítica sobre las políticas de seguridad pública, propia del debate público en el marco de una contienda electoral.

Sobre este particular, se debe destacar que una democracia constitucional requiere, entre otros aspectos, un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos políticos, por lo que debe asumirse que pueden incluir ataques vehementes, cáusticos y en ocasiones desagradables contra el gobierno y sus integrantes, ya que estas manifestaciones se convierten en una vía para colocar bajo la supervisión de la opinión

pública las actividades realizadas por los gobernantes, máxime, cuando éstos aspiran nuevamente a ocupar un puesto de elección popular.

En relación con lo anterior, este órgano colegiado parte de la premisa de que al tratarse de expresiones que aluden a un partido político, a los gobernantes abanderados por el mismo, así como a un candidato que anteriormente ocupó un cargo público, los límites de la crítica aceptable son más amplios que si se tratara de personas privadas, ya que en dichas calidades, los servidores públicos y contendientes se someten al escrutinio público de las acciones realizadas para cumplir con las funciones encomendadas, por lo que han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho al honor o a la intimidad) que las personas privadas.

Sirve de apoyo a lo antes señalado las tesis aisladas números 1a. CCXIX/2009 y 1a. CCXVII/2009, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificadas con los rubros: "**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. y LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.**"

En términos de lo anteriormente expuesto, a consideración de esta autoridad, el material denunciado no contiene alusiones que pudieran considerarse desproporcionadas en el contexto del desarrollo del actual proceso comicial, en donde es un hecho conocido que el debate entre los diversos contendientes se intensifica, con el ánimo de posicionar su oferta política frente a la de los demás actores y discutir temas de relevancia nacional, como en la especie lo constituye el de la seguridad pública.

Bajo este contexto, se ha aceptado que la propaganda político electoral, además de mensajes en apoyo a una determinada candidatura, puede incluir contenido que contraste a algún candidato, partido, institución o persona, y que no toda

expresión dada su dureza o severidad intrínseca, puede ser considerada implícitamente un acto de denigración, pues las expresiones deben enmarcarse en un contexto de debate democrático, por lo que limitar solo a un intercambio de propuestas u opiniones ideológicas, acotaría el libre ejercicio de la libertad de expresión.

Por lo anterior, las expresiones de mérito no resultan denigratorias respecto al Partido Revolucionario Institucional, y en ese sentido, pueden considerarse como un ejercicio legítimo de expresión de ideas en el contexto del debate político que subyace a la actual contienda electoral. En efecto, de los elementos visuales y auditivos de los promocionales materia de inconformidad, en relación con el contexto que actualmente se desarrolla en el Proceso Electoral Federal, la autoridad de conocimiento estima que si bien algunas de las imágenes y expresiones utilizadas en los promocionales denunciados pueden ser consideradas como un lenguaje fuerte, cáustico e incisivo, permitido en el contexto de la contienda electoral, en la que los partidos políticos y sus candidatos pueden formular expresiones críticas, cuya finalidad sea emitir un juicio sobre la actividad de los partidos y las autoridades; no exceden los límites constitucionales y legales para ser considerados como constitutivos de una propaganda ilegal.

En tal virtud, esta autoridad atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, colige que el **Partido Acción Nacional** no trasgredió lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal; 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00511-12 y RA00905-12, de allí que el presente procedimiento sancionador, debe ser declarado infundado contra dicho instituto político.

DÉCIMO PRIMERO.- INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. Que una vez que ha quedado demostrada la infracción a la normatividad electoral por parte del Partido Acción Nacional, por la transmisión de los promocionales identificados con la versión "**La Verdad no divide**"

con las claves RV00508-12; (versión para televisión) y RA00906-12 (versión radio); en los que contienen frases que se utilizan con afán de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros, se procede a imponer la sanción correspondiente.

En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, en su artículo 355, párrafo 5, refiere que para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción, y su imputación, deberán tomarse en cuenta las circunstancias que rodearon la conducta contraventora de la norma, entre ellas, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones."

Ahora bien, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que respecto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político nacional por la comisión de alguna irregularidad, este Consejo General debe tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjeron la infracción electoral.

I.- Así, para **calificar** debidamente la falta, la autoridad debe valorar:

El tipo de infracción

En primer término, es necesario precisar que las normas transgredidas por el Partido Acción Nacional, atendiendo a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son las previstas en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, en virtud de que en autos quedó acreditado que los promocionales denominados "**La Verdad no divide**", contienen frases que se utilizan con afán de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros.

Con base en lo anterior, se puede establecer la finalidad o valor protegido en las normas violentadas, así como la trascendencia de la infracción cometida.

En ese orden de ideas, de la interpretación funcional y sistemática de los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos ordenamientos respectivamente reformados en dos mil siete y dos mil ocho, se advierte que constitucional y legalmente se estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa de rango constitucional y refuerzo legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a la libertad de expresión y manifestación de las ideas y de imprenta aplicable a la propaganda política y electoral.

En ese contexto, la finalidad perseguida por el Legislador al establecer como infracción el que los actores políticos se abstengan en su propaganda política o electoral de utilizar cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas, tiene como razón que entre las fuerzas políticas contendientes exista un

verdadero debate político, en el que se expongan las propuestas de cada uno de los participantes; por tanto, es fundamental que el mismo se lleve a cabo en un contexto respetuoso, pacífico y que contribuya con la ciudadanía en la construcción de una opinión política mejor informada.

En el presente asunto quedó acreditado que los promocionales identificados con la versión "**La Verdad no divide**" con las claves RV00508-12; (versión para televisión) y RA00906-12 (versión radio), y que fue transmitido en diversas emisoras de radio y televisión los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año y suscrito por el Partido Acción Nacional, contiene elementos cuya finalidad fue la de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros.

Lo anterior se estimó así, porque con dichas imputaciones no se hace una propuesta política de solución a problemas, ni se expone una crítica respetuosa y sustentada, ni se proporciona información seria y comprobada para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni se contribuye a un debate serio y razonado ante la sociedad.

La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Al respecto, cabe señalar que no obstante al haberse acreditado la violación a lo dispuesto en distintos preceptos constitucionales y legales que fueron referidos en párrafos que anteceden, por parte del Partido Acción Nacional, ello no implica que estemos en presencia de una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, ya que en dichas normas el legislador pretendió tutelar, en esencia, el mismo valor o bien jurídico (el cual se define en el siguiente apartado).

El bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)

De la interpretación funcional y sistemática de los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer

párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que constitucional y legalmente se estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa de rango constitucional y refuerzo legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a la libertad de expresión y manifestación de las ideas y de imprenta aplicable a la propaganda política y electoral.

En efecto, uno de los presupuestos políticos de todo sistema democrático es el de propiciar un ambiente de libertades públicas que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía de decisión su libre albedrío, de tal manera que no se les imponga ninguna forma de vida, cosmovisión o ideología, siendo que entre esas libertades está la de libertad de expresión o de manifestación de sus ideas y de imprenta, así como el consecuente debate generado en el seno de la discusión pública; sin embargo, este presupuesto libertario no es de carácter absoluto pues resulta válido, la imposición de límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que convive con otros derechos igual o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Lo anterior, por ejemplo, se advierte de lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se señala que la libertad de expresión puede restringirse en la ley cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

Una de las restricciones concretas a la libertad de expresión, necesaria y plenamente justificada en orden al respeto a los derechos y a la reputación de los partidos políticos, se estableció en el artículo 41 constitucional, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos o sus candidatos, no pueden emplearse expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Esta disposición

constituye una prohibición de rango constitucional que en términos del artículo 1° constitucional restringe la libertad de expresión para los supuestos específicos de propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos, coaliciones (que son un conjunto formal de partidos) y sus candidatos, que dado el principio de jerarquía normativa no admite excepciones legales de atipicidad.

El constituyente consideró justificada esta prohibición, por diversas causas jurídicas y experiencias político-electorales previas, entre las cuales destaca el hecho de que, de conformidad con el propio artículo 41, fracciones I y II, constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es la de 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, además de prever que los partidos tienen derecho al financiamiento público para llevar a cabo sus actividades y que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado.

Lo anterior permite concluir que, para el constituyente, la propaganda política y electoral de los partidos políticos y de sus candidatos, debe ser plenamente coherente con las finalidades constitucionales de los partidos políticos y con los principios democráticos.

Con base en este presupuesto, es dable exigirles a los partidos políticos que al difundir propaganda actúen en forma adecuada, respetando la integridad de las personas, su reputación y vida privada, así como los derechos de imagen de los demás institutos políticos y coaliciones, que también son valores sustanciales de un sistema democrático, y que están plasmados, además, en el artículo 6° constitucional.

En otras palabras, el constituyente permanente prohibió que en la difusión de propaganda política y electoral, se denigre a otros partidos políticos, coaliciones o candidatos o se calumnie a las personas, pues ese tipo de prácticas no son idóneas para lograr sus fines.

Esta prohibición se reforzó a nivel legal, pues en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo

1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se reguló tanto la tipicidad administrativa electoral, como las sanciones aplicables.

Ahora bien, el hecho de que el constituyente haya enfatizado que tratándose de propaganda política electoral no se permite el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, no significa una censura generalizada o la prohibición del uso de ciertas palabras en la deliberación pública manifestada en formas distintas a dicha propaganda; sin embargo, de la interpretación funcional de los preceptos invocados, se advierte la prohibición específica de que en la propaganda de los partidos políticos y sus candidatos se denigre a las instituciones o calumnie a las personas. Bajo esta perspectiva es necesario enfatizar que la prohibición es expresa y limitativa.

El propósito del constituyente consistió en limitar la denigración y calumnia, entre otros medios, en la propaganda de los partidos políticos o coaliciones, así como de sus candidatos, al considerar que este medio debe reservarse para ejercer una política de auténtico debate ideal de opiniones.

Es decir, se prohíbe en la propaganda de los partidos políticos o de sus candidatos, utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones y a la vida privada de los candidatos y en general de las personas.

En consecuencia, todo lo anterior permite concluir que tratándose de la propaganda política y electoral, constitucional y legalmente está prohibido el uso directo o indirecto, así sea en la modalidad de opinión o información, de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas; por tanto, la interpretación armónica de las normas constitucionales y legales antes referidas, tienen por finalidad proteger, en materia electoral, la integridad de la imagen pública de las instituciones, partidos políticos, coaliciones o candidatos o cualquier persona.

Bajo esta premisa, es válido afirmar que los bienes jurídicos tutelados por las normas transgredidas son los de legalidad y equidad en la contienda, los cuales

deben prevalecer entre los distintos actores políticos, en aras de garantizar que cuenten con las mismas oportunidades para difundir su ideología o promover sus propuestas en el marco de un verdadero debate político ajeno a la utilización de términos denigrantes o calumniosos que en nada contribuyen a las propuestas políticas o la formación de una opinión pública mejor informada.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción

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

a) Modo. En el caso a estudio, las irregularidades atribuibles al Partido Acción Nacional, consistieron en inobservar lo establecido en **los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, por la difusión de **6,828** (seis mil ochocientos veintiocho) promocionales identificados con la versión "**La Verdad no divide**" con las claves RV00508-12; (versión para televisión) y RA00906-12 (versión radio), y que fue transmitido en diversas emisoras los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año y suscrito por el Partido Acción Nacional, mismos que contienen elementos cuya finalidad fue la de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros.

b) Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, se establece que los promocionales de mérito, fueron transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión a Nivel Nacional, los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año.

a) c) Lugar. Los promocionales denunciados fueron transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión a Nivel Nacional, los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año.

SUP-RAP-256/2012

ENTIDAD	RA00906-12	RV00508-12	Total general
AGUASCALIENTES	19	4	23
BAJA CALIFORNIA	50	20	70
BAJA CALIFORNIA SUR	11	7	18
CAMPECHE	12	7	19
CHIAPAS	33	19	52
CHIHUAHUA	52	23	75
COAHUILA	53	23	76
COLIMA	13	8	21
DISTRITO FEDERAL	1		1
DURANGO	26	9	35
GUANAJUATO	5		5
GUERRERO	7	10	17
HIDALGO	19	6	25
JALISCO	7	4	11
MÉXICO	20	6	26
MICHOACAN	49	24	73
NAYARIT	12	7	19
NUEVO LEON	50	12	62
OAXACA	23	14	37
PUEBLA	30	6	36
QUERÉTARO	15	4	19
QUINTANA ROO	14	9	23
SAN LUIS POTOSI	20	15	35
SINALOA	41	12	53
SONORA	34	14	48
TABASCO	22	6	28
TAMAULIPAS	59	27	86
TLAXCALA	12		12
VERACRUZ	84	19	103
YUCATAN		1	1
ZACATECAS	12	6	18
Total general			1127

ESTADO	RA00906-12	RV00508-12	Total general
AGUASCALIENTES	117	20	137
BAJA CALIFORNIA	217	80	297
BAJA CALIFORNIA SUR	47	28	75
CAMPECHE	47	34	81
CHIAPAS	135	80	215
CHIHUAHUA	228	96	324
COAHUILA	250	92	342

SUP-RAP-256/2012

COLIMA	60	36	96
DISTRITO FEDERAL	145	30	175
DURANGO	100	36	136
GUANAJUATO	155	37	192
GUERRERO	123	67	190
HIDALGO	77	24	101
JALISCO	234	63	297
MEXICO	95	38	133
MICHOACAN	214	96	310
MORELOS	63	14	77
NAYARIT	55	28	83
NUEVO LEON	155	36	191
OAXACA	102	72	174
PUEBLA	132	24	156
QUERETARO	68	16	84
QUINTANA ROO	59	40	99
SAN LUIS POTOSI	67	59	126
SINALOA	183	48	231
SONORA	188	66	254
TABASCO	85	23	108
TAMAULIPAS	284	112	396
TLAXCALA	27	3	30
VERACRUZ	336	76	412
YUCATAN	74	28	102
ZACATECAS	53	24	77
Total general	4175	1526	5701

Intencionalidad

Se considera que en el caso sí existió por parte del Partido Acción Nacional, la intención de infringir lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se estima así, porque en el presente asunto quedó acreditado que en la transmisión los promocionales identificados con la versión "La Verdad no divide" con las claves RV00508-12; (versión para televisión) y RA00906-12 (versión radio), y que fueron transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión los días veintinueve y

treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año y suscritos por el Partido Acción Nacional, contuvieron frases que se utilizan con afán de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros.

Esto se determina así, porque con dichas imputaciones no se hace una propuesta política de solución a problemas, ni se expone una crítica respetuosa y sustentada, ni se proporciona información seria y comprobada para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni se contribuye a un debate serio y razonado ante la sociedad.

Por lo anterior es preciso referir el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la Resolución al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-288/2009, en la que estableció que en la propaganda política y electoral, se prohíbe usar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, ya sea que se emitan como una opinión, información o en el debate político.

A efecto de evidenciar lo anterior, se transcribe la parte considerativa de la ejecutoria antes referida:

"(...)

Se arriba a la anotada conclusión porque, como argumenta el partido político apelante, la autoridad responsable indebidamente consideró que la frase 'delincuente electoral', está amparada en la libertad de expresión que tiene la funcionaría partidista; sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que esa expresión no está acogida en el citado derecho, en razón de que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que constitucional y legalmente se estableció la prohibición de que, en la propaganda política y electoral, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos

políticos o que calumnien a las personas, ya sea en forma directa o indirecta, en la modalidad de opinión, información o debate político, incluyendo las expresiones de sus dirigentes, militantes, simpatizantes o candidatos, toda vez que los partidos políticos son personas morales que actúan por conducto de las precitadas personas físicas.

Al respecto, uno de los presupuestos políticos de todo sistema democrático es el de propiciar un ambiente de libertades públicas, que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía de decisión su libre albedrío, de tal manera que no se les imponga ninguna forma de vida, siendo que entre esas libertades está la libertad de expresión o de manifestación de ideas, así como el consecuente debate generado en el seno de la discusión pública.

Este presupuesto no es de carácter absoluto, pues se ha aceptado el criterio de que se pueden imponer límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que coexiste con otros derechos iguales o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Lo anterior, por ejemplo, se advierte de lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se señala que la libertad de expresión se puede restringir, cuando sea necesario, para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

Una de las restricciones concretas a la libertad de expresión, necesaria y justificada se estableció en el artículo 41 constitucional, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos no se deben emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas.

(...)

Con base en lo expuesto, se considera que la acción realizada por el Partido Acción Nacional, sí tenía la finalidad de causar un menoscabo en la imagen del Partido Revolucionario Institucional, lo cual no resulta

apegado al derecho de libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas

No obstante que en los apartados relativos a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, quedó asentado que las afirmaciones contenidas en los promocionales denominados "La Verdad no divide", y que fueron transmitidos en diversas emisoras los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año y suscrito por el Partido Acción Nacional, contuvieron elementos cuya finalidad fue la de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros; ello no puede servir de base para considerar que la conducta infractora se cometió de manera reiterada o sistemática, pues se trató de una sola falta, la cual consistió en solicitar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la entrada al aire de los promocionales de mérito, estipulando una vigencia desde el veintinueve de abril al tres de mayo del año en curso.

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

En este apartado, resulta atinente precisar que quedó acreditado que los promocionales identificados con la versión "**La Verdad no divide**" con las claves RV00508-12; (versión para televisión) y RA00906-12 (versión radio), y que fueron transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año y suscrito por el Partido Acción Nacional, contuvieron elementos cuya finalidad fue la de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros, las cuales a juicio de esta autoridad constituyen un ataque a la reputación del partido de referencia.

Asimismo, debe decirse que la falta se presentó dentro del desarrollo de un Proceso Electoral Federal, particularmente en la etapa de campañas.

Medios de ejecución

Los promocionales denominados "**La Verdad no divide**", fueron transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año, mismos que contuvieron frases que se utilizaron con afán de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros, tal como se evidenció en apartados que anteceden.

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

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

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la conducta debe calificarse con una **gravedad ordinaria**, ya que la misma infringe los objetivos buscados por el legislador al ponderar el respeto a la integridad de la imagen pública de los partidos políticos, de sus candidatos y de cualquier otra persona.

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

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisados, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, como puede darse en el caso de la revisión de informes anuales y de campaña, o un procedimiento administrativo sancionador electoral relacionado con

una queja en contra de un partido político por irregularidades derivadas del manejo de sus ingresos y egresos, de tal forma que tales elementos sean necesarios tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

Reincidencia

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

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

"Artículo 355

(...)

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

Por lo anterior, esta autoridad considerará reincidente al infractor que habiendo sido responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones que se encuentran previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Al respecto, sirve de apoyo la Tesis Relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dice:

"REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.—De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22.1, inciso c), del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener

por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la Resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Recurso de apelación. SUP-RAP-83/2007.—Actor: Convergencia.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Nota: El precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado en la tesis, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, sin embargo, se considera vigente el criterio, ya que similar disposición se contiene en el artículo 355, párrafo 5, inciso e), del actual Código."

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede."

En ese sentido, existe constancia en los archivos de este Instituto, que en el Proceso Electoral Federal actual 2011-2012, el Partido Acción Nacional no ha sido sancionado por esta autoridad electoral, por la difusión de propaganda política o electoral denigrante y calumniosa, en franca violación a lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sanción a imponer

Por todo lo anterior (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción), la conducta realizada por el Partido Acción Nacional, debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares que se presentaron en el caso concreto (modo, tiempo y lugar).

En ese sentido, para determinar el tipo de sanción a imponer debe recordarse que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere a la autoridad electoral, arbitrio para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor.

En el caso a estudio, las sanciones que se pueden imponer al Partido Acción Nacional, por la infracción a lo dispuesto en **los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se especifican en el artículo 354, párrafo 1, inciso a) del mismo ordenamiento legal, las cuales son:

"Artículo 354

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

[...]

a) Respetto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

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

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

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita,

dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

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

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

Así las cosas, toda vez que la conducta se ha calificado con una **gravedad ordinaria**, y si bien, la misma infringe los objetivos buscados por el Legislador al establecer la prohibición constitucional y legal de que la propaganda política o electoral, en cualquiera de sus modalidades, debe abstenerse de utilizar expresiones denigrantes en contra de las instituciones, partidos políticos, coaliciones, y calumniosas en contra de candidatos o cualquier persona, lo cierto es que en autos se acreditó que los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año, se difundieron promocionales en diferentes emisoras de radio y televisión a Nivel Nacional, emitido por el Partido Acción Nacional, en los que contienen frases que se utilizan con afán de denostar al Partido Revolucionario Institucional, al imputar actos delictuosos a dicho partido y a sus miembros, las cuales a juicio de esta autoridad no se encuentran amparadas en el derecho de libertad de expresión y su correlativo de información.

Por lo antes expuesto, se considera que la imposición de la sanción prevista en la fracción II en relación con la dispuesta en la V, consistente en una multa, resulta la idónea, pues fue la intención del legislador que ante la comisión de este tipo de conductas durante el periodo de intercampañas y campañas de los procesos electorales federales, se sancionara al infractor con una multa; además de que a juicio de esta autoridad tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que las previstas en las fracciones

IV y VI no resultan aplicables al caso, la prevista en la III sería de carácter excesivo y la señalada en la fracción I sería insuficiente para lograr ese cometido.

Lo anterior se considera así, tomando en cuenta la intención del legislador al realizar la reforma constitucional y legal de los años 2007 y 2008, ya que el objetivo de elevar a rango constitucional la prohibición de mérito, tiene como finalidad que las fuerzas políticas realmente sustenten verdaderos debates políticos, que contribuyan a crear una opinión pública mejor informada.

En ese tenor, para efectos de la individualización de la sanción, es menester tomar en cuenta las circunstancias fácticas y normativas que rodean la comisión de la infracción.

Así las cosas, teniendo en cuenta la gravedad ordinaria de la falta, así como las circunstancias particulares que se dieron en el caso concreto, esta autoridad considera que aunque sería dable sancionar al Partido Acción Nacional, con una multa de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por haber realizado manifestaciones denigrantes en contra del Partido Revolucionario Institucional, lo cierto, es que tal determinación sería insuficiente para lograr los objetivos buscados al momento de imponer una pena; por tanto, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del ordenamiento legal ya citado, y el contenido de la ejecutoria relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, se debe sancionar al Partido Acción Nacional, con una multa de 10,000 (diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal al momento en que se cometió la infracción, equivalentes a la cantidad de \$623,300.00 (seiscientos veintitrés mil trescientos pesos 00/100 M.N.).

Esta autoridad consideró la imposición máxima que prevé la fracción II, inciso a), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a que la conducta implicó una violación directa a la Constitución, se cometió a nivel nacional y en la etapa de campañas electorales, y en ese sentido, resulta razonable para inhibir el uso de los tiempos a que tienen acceso los partidos políticos en radio y

televisión, para cometer estas prácticas contrarias a la Constitución.

Debe señalarse que esta autoridad considera que la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro y de ninguna forma puede considerarse desmedida o desproporcionada.

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

Sobre este particular, conviene precisar que si bien se encuentra acreditado que el Partido Acción Nacional, realizó manifestaciones denigrantes al imputar actos delictuosos a miembros del Partido Revolucionario Institucional, esta autoridad no cuenta con los elementos suficientes para determinar el nivel o grado de afectación sufrido por los hoy afectados, respecto a la difusión de los promocionales identificados con la versión "La Verdad no divide" con las claves RV00508-12; (versión para televisión) y RA00906-12 (versión radio), y que fueron transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión los días veintinueve y treinta de abril, así como el primero de mayo del presente año.

En ese mismo sentido, debe decirse que tampoco se cuenta con elementos suficientes para determinar el eventual beneficio que pudo haber obtenido el hoy denunciado con la comisión de la falta, toda vez que debido a su naturaleza y a la manera en que fue realizada, no puede ser estimada en términos monetarios.

En consecuencia, como se ha venido evidenciando a lo largo del presente fallo, el Partido Acción Nacional, causó un daño a los objetivos buscados por el Legislador con la reforma constitucional y legal de los años 2007 y 2008, respectivamente; en razón de que su actuar estuvo intencionalmente encaminado a infringir lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p); y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al numeral 41, Base III, Apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las condiciones socioeconómicas del infractor

Dada la cantidad que se impone como multa al Partido Acción Nacional, comparada con el financiamiento que recibe de este Instituto Federal Electoral para el presente año, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, se considera que dichas sanciones no afectan su patrimonio.

Se afirma lo anterior, pues de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo CG431/2011 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día dieciséis de diciembre de dos mil once, se advierte que al Partido Acción Nacional le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, la cantidad de \$849,568,327.89 (ochocientos cuarenta y nueve millones quinientos sesenta y ocho mil trescientos veintisiete pesos 89/100 M.N.).

Ahora bien, en los archivos de esta institución, obra el original del oficio DEPPP/DPPF/1504/2012, de fecha diecisiete de abril del actual, en donde el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, comunica al Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral, que el monto de la ministración del Financiamiento público para actividades ordinarias permanentes correspondiente al mes de mayo de este año, para el Partido Acción Nacional, debía ajustarse derivado de las sanciones administrativas impuestas a ese instituto político, por lo cual, la cantidad de tales prerrogativas ascendería a las cifras que se expresan a continuación:

MONTO DE LA MINISTRACIÓN MENSUAL	MONTO A DEDUCIR POR CONCEPTO DE SANCIONES	MONTO FINAL A ENTREGAR
\$70'797,360.66	\$455,009.00	\$70'342,351.66

Por consiguiente la sanción impuesta al Partido Acción Nacional no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida de la misma representa apenas el 0.073% del monto total de las prerrogativas por actividades ordinarias permanentes correspondientes a este año, o bien, al 0.886% de la ministración mensual correspondiente al mes de mayo de esta año, que por el mismo concepto habrá de entregarse a dicho instituto político [cifras

expresadas hasta el tercer decimal, salvo error u omisión de carácter aritmético].

Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anteriormente señalado, se considera que de ninguna forma la multa impuesta es gravosa para el hoy infractor, por lo cual resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente su patrimonio y el desarrollo de sus actividades.

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

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO.- Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12, en términos del Considerando **NOVENO** de la presente determinación.

SEGUNDO.- Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00511-12 y RA00905-12, en términos del Considerando **DÉCIMO** de la presente determinación.

TERCERO.- Conforme a lo precisado en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** de esta Resolución, se impone al Partido Acción Nacional, una multa de **10,000 (diez mil días de salario mínimo general vigente)** para el Distrito Federal al momento en que se cometió la infracción), equivalentes a la cantidad de **\$623,300.00 (seiscientos veintitrés mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

CUARTO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al Partido

Acción Nacional, será deducida de la siguiente ministración mensual del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, durante el presente año, una vez que esta Resolución haya quedado firme.

QUINTO.- En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o Resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o Resolución impugnada.

SEXTO.- Notifíquese en términos de ley.

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

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de mayo de dos mil doce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

Se aprobó en lo particular los Puntos Resolutivos Primero, Segundo y Tercero, por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández y Doctora María Marván Laborde, y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita....”

CUARTO.- Agravios.- El Partido Acción Nacional, expresó como agravios los siguientes:

“AGRAVIOS

A g r a v i o s :

Único:

Concepto del agravio.- Lo constituye la "RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012".

Artículos Constitucionales violados: Con el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral se conculcan en perjuicio de la sociedad en general y de los intereses jurídicos del partido político nacional que represento los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concepto del agravio.- Causa agravio a la sociedad en general y al partido político que represento la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo anterior en virtud de la violación al principio de legalidad a que está constreñida toda autoridad electoral al momento de emitir sus acuerdos o resoluciones. En efecto, carece de la debida fundamentación y motivación porque al analizar el contenido de los promocionales sancionados la responsable no realizó un estudio ponderativo de la normativa implicada y aplicable a fin de estar en aptitud de privilegiar la libertad de expresión.

Es así que la resolución impugnada viola los principios de Legalidad, Exhaustividad y Congruencia, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 17, 41 y 116, bajo los siguientes razonamientos;

El artículo 14 constitucional establece:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

(...)

El artículo 16 constitucional establece:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

(...)

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual tiene el siguiente texto:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de **manera pronta, completa e imparcial**. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

De los preceptos constitucionales se establece el principio de Legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Del Principio de Legalidad constitucional se pueden extraer los siguientes elementos:

1. Constar por escrito. Dicho elemento consiste en que todo acto de autoridad que pueda afectar de alguna manera la esfera jurídica de los ciudadanos o de las agrupaciones políticas debe constar por escrito;

2. Emanar de Autoridad competente. Tal elemento reviste que para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica es necesario que emane de una autoridad competente, entendida la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones con el que el ordenamiento jurídico inviste a una determinada autoridad, cuya existencia, organización y funcionamiento están previstos en el propio conjunto normativo; y

3. La motivación y fundamentación. La motivación debe entenderse como el señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que han determinado a la autoridad a emitir el acto, y la fundamentación en el entendido de la invocación del precepto jurídico que la autoridad considera aplicable al caso particular.

En este orden es necesario admitir que la falta de alguno de los elementos acarrea que el acto emitido por la autoridad responsable, puede configurarse que éste carezca de eficacia jurídica y por tanto es ilegal.

En efecto, lo indebido de la fundamentación y motivación de la respuesta que se impugna en esta vía, estriba en que la responsable omite tomar en cuenta la **libertad de expresión**, la cual es fundamental para la democracia de los procesos electorales.

Ahora bien tal violación al principio de legalidad en la resolución cuando la responsable declara fundado el procedimiento únicamente por cuanto hace los spots identificado como "La verdad no divide", que en la parte conducente señala lo siguiente:

De las mismas destaca lo siguiente:

- Que genera una división el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos.
- Que generan una división los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben.

Primeramente, para determinar si en el caso bajo estudio, se trata de expresiones denigratorias, debe existir un vínculo directo entre las manifestaciones que se consideran con tal carácter y el sujeto que resiente la afectación con las mismas, deforma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible.

Al respecto cabe señalar que respecto de la primera de las frases transcritas con antelación, a juicio de este órgano colegiado, existe un vínculo directo entre la expresión emitida y el sujeto que resiente una afectación, en atención a que, si bien en la misma no se señala de forma expresa a qué gobernador se refiere, sí es posible desprender una alusión deshonrosa respecto del Partido Revolucionario Institucional, en tanto que se precisa que el gobernador al que se le imputa el hecho delictivo —la falsificación de documentos—, pertenece a dicho instituto político, lo que implica una relación directa y unívoca entre la afirmación emitida y el instituto político.

Por lo que hace a la segunda de las frases, a consideración de esta autoridad, si bien en ella no existe ninguna alusión directa al PRI, mantiene una ilación inmediata con la frase anterior en donde se habla de dicho partido político y con diversa frase inmediata posterior que señala "Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen", lo cual permite concluir que en el contexto íntegro del mensaje denunciado, el auditorio o receptor puede claramente implicar que en la segunda frase se hace también una alusión al PRJ, de tal suerte que sí existe también un vínculo directo entre la segunda frase y el instituto político que se siente afectado con la misma.

Lo anterior se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Recurso de Apelación identificado como SUP-RAP-119/2011, de fecha trece de julio de dos mil once, en el que se determinó:

“(…)

En diversos precedentes, esta Sala Superior ha sido consistente al resolver que, para determinar si ciertas expresiones son denigrantes o calumniosas, debe existir un vínculo directo entre la manifestación en cuestión y el sujeto denigrado, de tal manera que se haga evidente, sin lugar a dudas, la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de la persona o partido político en cuestión.

De esta manera, se evita restringir el derecho a la libertad de expresión, así como sancionar indebidamente, aquellos casos en los que no es evidente y claro que el agente se hubiera pronunciado negativamente y en contravención a la norma constitucional, respecto de un tercero.

Un análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la libertad de expresión, no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, a contrario sensu, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Dicho criterio de interpretación deriva de lo establecido en el artículo 1, párrafo 2 de la Constitución Federal, el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia.

(…)

En diversos precedentes, tal como el identificado con la clave SUP-RAP-156/2009, esta Sala Superior ha establecido que toda inferencia, en tanto que deviene del sujeto que

interpreta un objeto, es fundamentalmente subjetiva y no puede constituir la base para determinar, a ciencia cierta y con precisión, conductas reprochables.

En este sentido, se ha considerado que para valorar el contenido de cualquier discurso político-electoral, debe acudirse preferentemente a los elementos que objetiva, ecuaníme y directamente se desprendan de la propaganda de que se trate, ponderando en menor medida las inferencias subjetivas, ya que se trata de juicios o valoraciones hipotéticos que un espectador puede determinar, o no.

(...)”

Por lo anterior, las frases analizadas en el contexto íntegro de los mensajes, permiten desprender que la imputación de falsificación de documentos y endeudamientos a uno de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional, así como la tolerancia, aquiescencia o complicidad que con la criminalidad supuestamente mantiene dicho instituto político para que se cometan homicidios, extorsiones y robos, son expresiones que aluden directamente al partido político que resiente una afectación con las mismas.

Corresponde ahora determinar si las expresiones aludidas, podrían entrañar una afectación en su contra, y al respecto, es necesario tener presente lo que se entiende por "denigrar" según la definición que nos da el Diccionario de la Real Academia Española, el cual conceptualiza dicha voz de la siguiente forma:

Denigrar.

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

1. tr. Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien.

2. tr. injuriar (agraviar, ultrajar).

En este sentido, al desprenderse de las manifestaciones reseñadas una imputación al Partido Revolucionario Institucional respecto a ciertos actos o hechos que presuntamente

cometió alguno de sus gobernadores, tal como la falsificación de documentos, así como la tolerancia, aquiescencia o complicidad que con la criminalidad mantiene dicho instituto político, entrañan una ofensa en su imagen, opinión o fama, en virtud de que le atribuyen la supuesta comisión de un delito a uno de sus gobernadores y posibles actos delictuosos al propio partido, sin ningún elemento que permita sustentar dicha aseveración.

Dicha afirmación resulta fundamental en el presente análisis, ya que implica imputaciones deshonrosas sin asidero jurídico, lo que permite sostener que se trata de un lenguaje innecesario y desproporcionado, toda vez que se encuentra fuera de contexto y no aporta una crítica razonable y proporcional al debate público, ni entorno a la idoneidad o eficacia de una política gubernamental, lo que comprendería una comprensible discrepancia y confrontación de ideas. Por el contrario, las frases se utilizan con un afán denostativo al Partido Revolucionario Institucional, al imputarle actos deshonrosos o delictuosos a dicho partido y a miembros del mismo, sin que tales conductas sean demostradas.

Por lo anterior, las expresiones de mérito resultan denigratorias respecto al Partido Revolucionario Institucional, y en ese sentido, no pueden considerarse un ejercicio legítimo de expresión de ideas en el contexto del debate político que subyace a la actual contienda electoral. En efecto, de los elementos visuales y auditivos de los promocionales materia de inconformidad, en relación con el contexto que actualmente se desarrolla en el proceso electoral federal, la autoridad de conocimiento estima que si bien algunas de las imágenes y expresiones utilizadas en los promocionales denunciados pueden ser consideradas como un lenguaje fuerte, cáustico e incisivo, permitido en el contexto de la contienda electoral, en la que los partidos políticos y sus candidatos pueden formular expresiones críticas, cuya finalidad sea emitir un juicio sobre la actividad de los partidos y las autoridades; por la imputación directa que se formula al Partido Revolucionario Institucional en la realización de actos

deshonrosos, se considera que se está en presencia una propaganda ilegal.

Los promocionales sancionados no transgreden los límites a la libertad de expresión. De la interpretación del artículo 6 constitucional se puede deducir que en éste están establecidos dos derechos fundamentales distintos: el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de información; siendo un rasgo distintivo entre tales derechos, que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, en tanto que el derecho a la información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos. Ahora bien, la correlación entre estos derechos implica que el emisor de un mensaje ejercita su derecho a la libertad de expresión al emitir opiniones o tratar de convencer, en este caso a los electores, que la opción que representa su contrario no es la óptima, mientras que en el caso del receptor del mensaje, su derecho consiste en la posibilidad de recibir y obtener cuanta información necesite para formarse una opinión respecto de lo que le es presentado como información en su vida diaria.

En efecto, respecto del vínculo existente entre estos derechos 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 a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin más límite que evitar el ataque a la moral; el ataque a los derechos de tercero; provocar algún delito o perturbar el orden público. Sin embargo, la ponderación específica de estos límites es lo que debe ser valorado por la autoridad electoral cuando existe una presunta violación a los límites establecidos.

En el caso específico, este órgano jurisdiccional debe considerar que la responsable omitió tomar en cuenta al hacer su interpretación a la normativa aplicable que las personas que ocupan puestos públicos están sometidos a escrutinios públicos más severos e intensos que el resto de los ciudadanos, más aún en el contexto de una contienda electoral, pues se está concursando, en este caso, por el

principal puesto de gobierno en este país. En este sentido, la valoración debe llevar implícitamente una disminución natural de lo que significa la crítica severa ejercida en contra de los candidatos a puestos de elección popular y al Partido Revolucionario Institucional como institución política. Si bien es cierto que la propia Constitución expresa los límites que han sido establecidos a la libertad de expresión, esta mención expresa no implica que automáticamente, cualquier regulación legal que se presente como una concreción de esos límites sea legítima. En el caso concreto, el fallo solicitado por el denunciante busca imponer límites excesivos y anti democráticos a la libertad de expresión, mismos que son consustanciales a una libertad de crítica severa que, en última instancia, contribuye al debate público dentro de una contienda electoral.

Al respecto, cabe referir que las expresiones presuntamente calumniosas, referidas de forma equivocada por el denunciante, únicamente hacen referencia a situaciones comprobables de la vida pública de una serie de servidores públicos del Partido Revolucionario Institucional, quienes se han visto involucrados en distintos escándalos de índole política. Cabe recordar que las denuncias presuntamente calumniosas, se deben a noticias periodísticas y procedimientos que se están llevando a cabo en contra de altos funcionarios de estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional. En el caso particular, actualmente el ex tesorero del Gobierno del Estado de Coahuila está "prófugo de la justicia" por presunto lavado de dinero. Como se puede apreciar de un sin número de notas periodísticas como la que se aprecia a continuación:

“TESORERO DE MOREIRA BURLA CÁRCEL EN EU

Agentes del Condado Smith, Texas, detienen a Héctor Javier Villarreal por presunto lavado de dinero, pero fue dejado en libertad tras pagar una fianza de 20 mil dólares

El ex tesorero y ex secretario ejecutivo del Sistema de Administración Tributaria del estado de Coahuila, Héctor Javier Villarreal, sobre quien recae una orden de aprehensión y buscado por el endeudamiento estatal, fue detenido en días pasados por policías de Texas y liberado tras pagar una fianza al ser acusado de lavado de dinero.

Agentes del Condado Smith, Texas, aprehendieron a quien fuera funcionario del gobernador Humberto Moreira, el pasado 1 de febrero y lo recluyeron por presunto "lavado" de dinero en la cárcel local, pero fue dejado en libertad el 6 de febrero y se desconoce su paradero.

El ex funcionario y su esposa fueron detenidos en la carretera 31 oeste por no contar con la matrícula delantera, pero tras realizar una búsqueda en el vehículo se localizaron 67 mil dólares, según afirmó el jefe de alguaciles del condado, Bobby Garmon a la televisora KLTU.

Ambos fueron ingresados a la cárcel del condado bajo cargos de "lavado" de dinero, establece el medio de comunicación en su portal de noticias.

Las autoridades también dijeron que había dos niños en el vehículo y otro hombre.

Sin embargo, al consultar los registros de la cárcel del Condado de Smith, se establece que fue liberado el 6 de febrero tras pagar una fianza de 20 mil dólares

El 8 de febrero pasado, la Fiscalía General del Estado de Coahuila dio a conocer que se dictó orden de aprehensión en contra de Héctor Javier Villarreal Hernández, a quien se le dictó el auto de formal prisión desde el pasado 31 de octubre por el presunto delito de Uso de Documentos Falsos y Equiparado al Fraude por Simulación de Actos Jurídicos, en la contratación de manera irregular de créditos con los Bancos del Bajío y Banco Santander por más de 3,000 millones de pesos, lo cual consta en el expediente 762011.

Sin embargo, Villarreal Hernández gozaba del beneficio de la libertad provisional bajo caución, por tratarse de un delito no grave.

El encargado del Despacho de la Fiscalía, Domingo González Favela, informó en ese entonces que Villarreal Hernández incumplió con los beneficios de ley que se le otorgaron,

pues no se presentó afirmar tres veces el Módulo de Identificación Palmar.

Este jueves, la PGR informó que la Interpol emitió ficha roja contra Villarreal y cuatro ex funcionarios más. "

Al respecto, vale la pena recordar que una idea democrática fundamental, sostenida por la Suprema Corte de los Estados Unidos, es que **las figuras políticas pertenecen al ámbito público y deben estar sometidos a una evaluación y crítica constante, incesante e incluso feroz. Tratándose de lo público (y más en tiempos electorales) el margen de tolerancia debe ser mucho mayor que el que se permite en el ámbito privado.**

Los promocionales denuncian una situación comprobable que se vive en el Estado de México.

En el caso de la exposición en radio y televisión de los candidatos y partidos políticos, la equidad en la contienda está garantizada con el modelo de acceso a las prerrogativas en radio y televisión. El caso que se denuncia no incurre en alguna violación a las normas que regulan ese modelo, por lo que no hay posibilidad de una transgresión a la equidad. El promocional de contraste se difunde en ejercicio de las prerrogativas constitucionales del PAN y ello no puede implicar en forma alguna inequidad.

Aunado a esto, el candidato Enrique Peña Nieto y los partidos que lo postulan, gozan del denominado "derecho de réplica" que pueden ejercer por la misma vía de las prerrogativas de acceso a radio y televisión para contestar a los contrastes de su lema de campaña actual con los resultados de su gestión pública pasada.

Los anteriores razonamientos resultan acordes con lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia relativa al recurso de apelación identificada con la clave SUP-RAP-081/2009 y su acumulado SUP-RAP-85/2009, así como en la relativa al SUP-RAP-194/2010, en donde se sostiene medularmente que:

*Únicamente podrán ser consideradas como expresiones denigrantes o calumniosas **aquellas cuya intelección sea atribuir falsa y maliciosamente al titular de alguna institución pública palabras, actos o intenciones deshonrosas. Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una***

*manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, tan es así que la **propia Constitución Federal reconoce el derecho de réplica**²*

Es así que es injustificado sostener una falta a la equidad en la contienda mediante la emisión de un promocional crítico, pues no hay relación demostrada entre el demerito a la equidad y la protección de la imagen solicitada. La finalidad de la propaganda electoral no es exclusivamente exponer y promocionar ante la ciudadanía, a los candidatos, programas y acciones fijados por los partidos políticos o coaliciones, sino que también constituye un elemento para contrastar ideas, resaltar las fortalezas propias y las debilidades de los demás participantes en el proceso electoral y cuestionar su gestión como servidores públicos. En ese sentido, este promocional crítico, que versa sobre hechos verificables y que propone conclusiones a la ciudadanía sobre las inconsistencias del candidato Enrique Peña Nieto, únicamente contribuye al debate público, indispensable en cualquier sistema democrático. Corresponde a los ciudadanos la responsabilidad y el poder de decidir qué valor quiere darle a cada una de las expresiones, sin que la autoridad ejerza tutela o paternalismo jurídico alguno, porque el ciudadano cuenta con herramientas de información para razonar quién dice la verdad o qué argumentos le convencen más sobre hechos públicos.

Al respecto cabe citar el Amparo Directo en Revisión identificado con la clave 2044/2008 en el que se establece una determinación respecto de la importancia de la libertad de expresión en este tenor. En el amparo de mérito se establece lo siguiente:

"Tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas, en otras palabras, es imprescindible no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento funcional que

² SUP-RAP-194/2010, TEPJF, pp. 130.

determina la calidad de la vida democrática en un país: **si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático** "³

En este sentido, es de la mayor relevancia reconocer que en efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que solo con la garantía plena de un marco de libertad de expresión en el que se pueda expresar libremente sobre asuntos públicos, será posible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, **capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático** lo cual significa, en última instancia, una mejor democracia.

Finalmente, y en atención a lo vertido con anterioridad debe estar permitido, porque es legítimo, utilizar expresiones que critiquen los errores en los que han incurrido otros partidos políticos a la hora de su gestión pública. La gestión pública implica, correlativamente, una crítica y un escrutinio públicos. Esto tiene como objetivo que sea la sociedad quien, a la hora de emitir su voto, decida a cuál información le da credibilidad y a cuál no, y solo así se puede formar ciudadanos **capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático**. Lo anterior significa que una autoridad electoral que sancionara y delimitara de forma excesiva la libertad de expresión, como pretende el quejoso, incurriría no solo en una censura de la opinión pública expresada de forma legítima y legal, sino que además, contribuiría sustancialmente desincentivar la construcción de un cuerpo ciudadano crítico y que ejerce su libertad de expresión con plena seguridad de que las autoridades correspondientes están velando activamente por su protección.

La calumnia en abstracto versus la calumnia en concreto

Con la resolución impugnada y aprobada en esos términos la responsable no tomó en cuenta que no

³ Amparo Directo en Revisión 2044/2008, página 16.

existen pruebas que contradigan la negación hecha por el PAN a partir de contrastar *hechos*, "Peña no cumple y por tanto miente", dejando de lado mejores derechos que debe salvaguardar la autoridad electoral, como son el derecho fundamental de la libertad de expresión, tanto en su modalidad de libre circulación de ideas como en su dimensión de derecho social a la información sobre un tema de interés público, en torno a una persona pública y sobre hechos durante su gestión como servidor público. Además, el objeto de la libre expresión es una publicidad que se difunde como parte de las prerrogativas de los partidos políticos que proponen a Enrique Peña Nieto como candidato bajo una campaña con un mensaje a la ciudadanía sobre los "compromisos cumplidos", lo cual es atribuible de forma directa al C. Enrique Peña Nieto, quien posiciona como tema de debate público el cumplimiento de dichos compromisos "firmados ante notario". En efecto, en el momento en que el C. Enrique Peña Nieto abrió como tema de discusión la existencia de dichos compromisos cumplidos, abrió también la posibilidad de que sus adversarios políticos verificasen la veracidad de su dicho. No puede ser interpretado como una calumnia el verificar un hecho comprobable.

En este caso, en el que se está cuestionando con el contraste de hechos la falta de veracidad de lo que el mismo candidato del PRI y del PVEM ha declarado, también debe sopesarse el derecho a un sufragio libre e informado.

Así, lo que debió realizar la responsable es ponderar en qué grado la suspensión en la transmisión del promocional podría estar privando a la ciudadanía de su derechos a la información y el perjuicio en la formación de la opinión pública para proveer de elementos a la construcción de un sufragio libre y razonado.

En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe la conducta de calumniar a una persona o denigrar a las instituciones. Al respecto la prohibición radica en calumniar en específico a una persona, es decir, acusarla de algún delito o atribuir falsa y maliciosamente a alguien palabras, actos o intenciones deshonorosas. En concordancia con lo anterior, se debe reconocer que el elemento fundamental de la definición radica en la característica de que la calumnia está dirigida a una persona en específico. Por ejemplo, atribuir

falsamente un delito a Enrique Peña Nieto sería en efecto una calumnia en concreto dirigida a dañar la imagen y reputación del candidato a presidente del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, decir que "divide al país el gobernador que falsifica documentos" no es de forma alguna una calumnia puesto que no está dirigido a una persona en particular, únicamente se está expresando una opinión en abstracto, falsificar documentos está mal sin importar quien lo haga y si lo hiciese un gobernador sería aun peor pues el gobernador está sujeto a responsabilidades de servidores públicos. En el caso concreto no es posible determinar que se está atribuyendo un delito a persona alguna, pues no se dice que alguien en específico ha llevado a cabo una conducta de esa naturaleza.

En tal sentido, la autoridad electoral incurre en una violación al principio de legalidad al establecer que se ha calumniado a alguien. En el caso que nos atañe, la autoridad es quien calumnia de forma concreta a un funcionario cuando establezca que ahí existió una violación, pues es quien determina el nexo lógico entre la conducta atribuida y la persona a quien le es atribuida. Por ende, la autoridad electoral incurrió en una calumnia involuntaria al establecer que en efecto una persona en concreto ha sido acusada de falsificar documentos, pues tal determinación concreta de la persona no ha sido hecha por el Partido. Acción Nacional.

Los gobernadores son los únicos legitimados para denunciar.

De conformidad con la tesis 26/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la responsable debió fundar y motivar si la difusión vulneraba la libertad de expresión. Al respecto el máximo órgano jurisdiccional electoral ha establecido que es parte de la libertad de expresión la crítica a la gestión pública de los adversarios en la contienda electoral:

La realización de críticas intensas y acres a quien es un adversario político en función de actos ocurridos en su gestión pública y de los cuales él políticamente pueda ser responsable, en tanto que se tratara de integrantes de su equipo de gobierno o compañeros de partido, o bien, en razón de conductas que trascendieron a través de los medios de comunicación cuando hubiere sido servidor público, efectivamente, se trata de conductas que están reconocidas a los

*partidos políticos nacionales, sus candidatos, sus militantes y sus simpatizantes, en términos de la libertad fundamental de expresión."*⁴

Al respecto, cabe decir que de conformidad con el artículo 368, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales "[l]os procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada/" aunada a lo anterior, la tesis de jurisprudencia identificada con el número 36/2010:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 361, párrafo 1, 362, párrafo 1 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, por regla general, cualquier sujeto puede presentar denuncias para iniciar el procedimiento administrativo especial sancionador, **salvo en el caso de difusión de propaganda que denigre o calumnie, en el que solamente la parte agraviada estará legitimada para denunciar.** Lo anterior obedece a que el procedimiento mencionado es de orden público, por lo que basta que se hagan del conocimiento de la autoridad administrativa sancionadora hechos que presuntamente infrinjan normas electorales para que dé inicio el procedimiento respectivo."

Como se puede apreciar de lo antes transcrito, siempre que la denuncia sea en torno a un promocional de radio o televisión y que lo que se denuncie sea una difamación o calumnia, ésta solo podrá ser presentada por la persona que sea directamente afectada. En el caso que nos atañe, el posible afectado sería un Gobernador Constitucional de algún Estado que se haya sentido aludido debido a que él mismo ha falsificado documentos y por ende considera que tal actividad en efecto no divide a México. Asimismo, se podría ver ofendido un Gobernador que haya sido acusado formalmente de falsificar documentos, de otra manera, la violación es inexistente pues únicamente se está expresando una

⁴ SUP-RAP-31/2006

opinión en el marco de la plena libertad de expresión. La persona que determine que tal o cual Gobernador es el que en efecto ha falsificado documentos habrá hecho un ejercicio de razonamiento propio que de ninguna manera puede ser atribuido al Partido Acción Nacional.

La libertad de expresión en los regímenes democráticos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en diversas ocasiones que las expresiones críticas concernientes a funcionarios o instituciones públicas (como lo es un partido político), que ejercen funciones o actividades de relevancia pública, gozan de una mayor protección en función del carácter de interés público implícitos a sus actividades y en razón del necesario debate abierto y amplio en un sistema democrático.

En un proceso electoral, la libertad de expresión debe maximizarse y no al contrario. Es necesario que el ciudadano pueda tener todo tipo de información para definir a quién dará su voto. Es decisión suya elegir qué valor le da a cada información. No podemos pensar que el ciudadano es incapaz de procesar las distintas informaciones a las que tiene acceso y que por ello se deban censurar. En un régimen verdaderamente democrático, el ciudadano es libre de decidir. Para ello, requiere de un período largo de reflexión (al menos el tiempo que duran las campañas electorales). No se puede aspirar a dicho proceso si el mismo ciudadano no tiene informaciones variadas sobre el candidato por el que piensa votar.

Nuestra democracia está conformada por distintos partidos políticos. El fin de esta diversidad de partidos es presentar al ciudadano diversas opciones políticas. Por ello es que la competitividad y la crítica severa entre partidos es deseable y necesaria en un régimen democrático: para que el ciudadano decida, con la mayor cantidad de información posible, cuál de las opciones es la que más le convence.

La vida política se nutre de la crítica política, del choque entre las diversas ofertas políticas, de la deliberación pública, seria y severa. Mientras más se debate en un régimen democrático, más información y elementos tiene el ciudadano para definir sus preferencias políticas.

Al respecto el propio Consejo General ha reconocido la crítica en el marco de la libertad de expresión y del derecho a que la opinión pública tenga elementos de evaluación del desempeño gubernamental⁵, y en el caso concreto no se transgreden los límites a la libertad de expresión, como son el orden y la moral pública y los derechos de terceros.

A todo lo antes expuesto, sirva para robustecer mi dicho las siguientes Tesis emitidas por ésta Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL” (Se transcribe).

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD.” (Se transcribe).

“CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.” (Se transcribe).

Por lo anterior se concluye que lo procedente es revocar en la parte conducente la resolución impugnada.

En este apartado me permito ofrecer los siguientes medios de convicción a efecto de que ese H. Sala cuente con todos los elementos para arribar a la verdad de la cuestión planteada, y que se enlistan en el siguiente capítulo.

P r u e b a s:

Documental Pública.- Consistente en la certificación que de mi nombramiento realiza el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Presuncional.- En su doble aspecto, legal y humana, por cuanto todo aquello que esa autoridad pueda deducir de los hechos y elementos probatorios aportados en el expediente y beneficie a las pretensiones descritas; prueba que relaciono con todos y cada uno de los hechos y agravios del presente escrito.

⁵ 5CGO9/2011.

Instrumental de Actuaciones.- Consistente en todas y cada una de las actuaciones que se integren al expediente, en todo lo que beneficie a mis pretensiones; prueba que relaciono con todos y cada uno de los hechos y agravios descritos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, solicito respetuosamente a ésta H. Sala Superior:

PRIMERO.- Tenerme por presentado y admitir el presente recurso de apelación, en los términos planteados, dar trámite al presente medio de impugnación, teniendo por admitidas y desahogadas las probanzas a que se hace referencia el presente medio de impugnación dada su especial naturaleza.

SEGUNDO.- Llegado el momento procesal oportuno se revoque la resolución impugnada en la parte conducente.

QUINTO.- Precisión del acto impugnado.- Previo al estudio de fondo del asunto, cabe precisar que del análisis del escrito recursal se advierte que el Partido Acción Nacional, de manera expresa, refiere su plena conformidad con lo resuelto por la autoridad responsable por lo que respecta al Considerando Noveno, de la resolución reclamada, de ahí que sus agravios los encamine a controvertir lo estimado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el Considerando Décimo y en el resolutivo Segundo, vinculados con el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, instaurado con motivo de la queja derivada de la difusión del **spot denominado “La verdad no divide”**, cuyas versiones para televisión y radio se identificaron con la clave RV00508-12 y RA00906-12.

Razón por la cual, la litis en el recurso que se resuelve se constriñe, única y exclusivamente, en determinar la constitucionalidad y la legalidad de la resolución CG313/2012, de dieciséis de mayo de dos mil doce, emitida por el citado Consejo General, a través de la cual se declaró fundado el indicado procedimiento especial sancionador.

SEXTO.- La lectura de la demanda revela que el Partido Acción Nacional centra sus agravios en un argumento toral; esto es, que desde su perspectiva, el acuerdo impugnado del Consejo General del Instituto Federal Electoral, carece de la debida fundamentación y motivación puesto que al analizar el promocional, respecto del cual, a la postre lo sancionó, omitió realizar un estudio ponderativo de la normativa aplicable, con el fin de privilegiar la libertad de expresión.

En opinión del partido apelante, la autoridad debió considerar que las personas que ocupan puestos públicos están sometidos a escrutinios públicos más severos e intensos que el resto de los ciudadanos, más aún en el contexto de una contienda electoral, puesto que se está *concurando* por el principal puesto de gobierno de este país, de ahí que si bien los límites a la libertad de expresión están previstos en la Constitución, ello no implica que automáticamente cualquier regulación sea legítima, en el caso, los límites excesivos y antidemocráticos que se pretenden imponer mediante la emisión de la resolución impugnada, cuando las expresiones son consustanciales a una libertad de crítica severa y que en

última instancia contribuyen al debate público dentro de una contienda electoral.

En el asunto, afirma el partido inconforme, las expresiones presuntamente calumniosas únicamente hacen referencia a situaciones comprobables de la vida pública de una serie de servidores públicos del Partido Revolucionario Institucional quienes se han visto involucrados en distintos escándalos de índole política, tal como lo refieren las diversas noticias periodísticas y procedimientos que se están llevando en contra de altos funcionarios de estados gobernados por dicho instituto político.

Señala además que el candidato Enrique Peña Nieto y los partidos que lo postulan gozan del *derecho de réplica*, que pueden ejercer por la misma vía de las prerrogativas de acceso a radio y televisión, para contestar a los contrastes de su lema de campaña actual, con los resultados de su gestión pública pasada.

En abono a su postura sobre el ejercicio del derecho de réplica, cita precedentes sustentados por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-81/2009 y acumulado y SUP-RAP-194/2012.

A partir de lo anterior, señala el apelante, debe estar permitido, porque es legítimo, utilizar expresiones que critiquen los errores en los que han incurrido otros partidos políticos durante su gestión pública, máxime cuando impedir tales

manifestaciones podría traer como consecuencia privar a la ciudadanía de su derecho a la información y en perjuicio de la formación de una opinión pública con elementos tendentes a la construcción de un sufragio libre y razonado.

Desde la óptica del partido político apelante, la prohibición legal radica en acusar de algún delito o atribuir falsa y maliciosamente a una persona con palabras, actos o intenciones deshonrosas, pero, decir que *“divide al país el gobernador que falsifica documentos”*, no es calumnia puesto que no se dirige a persona en particular, sólo se expresa una opinión en abstracto, habida cuenta que falsificar documentos está mal, sin importar quien lo haga, y si lo hiciese un gobernador, sería aun peor, porque estaría sujeto a responsabilidades de los servidores públicos. De ahí que, en el caso concreto, no es posible determinar que se atribuye un delito a persona alguna.

Con el fin de determinar el destino de los argumentos propuestos, es indispensable recordar que el dieciséis de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebró una sesión extraordinaria, en la cual se aprobó la resolución CG313/2012, dictada en el expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, cuyos puntos resolutivos, en lo que interesa, son del orden siguiente:

“RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12, en términos del Considerando **NOVENO** de la presente determinación.

SEGUNDO.- Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00511-12 y RA00905-12, en términos del Considerando **DÉCIMO** de la presente determinación.

TERCERO.- Conforme a lo precisado en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** de esta Resolución, se impone al Partido Acción Nacional, una multa de **10,000 (diez mil días de salario mínimo general vigente** para el Distrito Federal al momento en que se cometió la infracción), equivalentes a la cantidad de **\$623,300.00 (seiscientos veintitrés mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

CUARTO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al Partido Acción Nacional, será deducida de la siguiente ministración mensual del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, durante el presente año, una vez que esta Resolución haya quedado firme.

...”

La materia de impugnación en este recurso de apelación lo constituye el análisis del comercial de televisión y el de radio realizado por la responsable en el considerando noveno, de ahí que para nuestro estudio resulte conveniente reproducirlos.

**PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN "LA VERDAD
NO DIVIDE" RV00508-12**

"Imagen: Sobre una pantalla negra aparece la frase "La verdad nunca podrá dividir a México", en color blanco.

Audio: La verdad nunca podrá dividir a México

Leyenda: La verdad nunca podrá dividir a México.

Imagen: Se muestra a una mujer joven hablando

Audio: Dividen los que mienten

Imagen: Se muestra a tres jóvenes mujeres en un parque, una de las cuales habla dirigiéndose a la cámara

Audio: Divide quien cree que los asesinatos de mujeres son sólo una estadística

Imagen: Aparece un hombre joven, hablando desde una oficina

Audio: Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos

Imagen: Se muestra a un hombre de edad madura, leyendo un periódico y hablando.

Audio: Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben

Leyenda: www.peñanocumple.com

Imagen: Se muestra a un vendedor o comerciante hablando desde el interior de una tienda de abarrotes

Audio: Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen

Leyenda: www.peñanocumple.com

Imagen: Se muestra a una señora de edad madura abrazando a una niña y hablando

Audio: Divide quien no tiene policía confiable que nos cuiden

Leyenda: Vota por diputados federales y senadores del PAN

Imagen: Aparece un grupo de personas de distintas edades y condiciones, sentadas en unas escaleras.

Audio: La verdad no divide

Leyenda: Peña NO CUMPLE."

**PROMOCIONAL EN RADIO "LA VERDAD NO
DIVIDE" RA00906**

"Voz en OFF: La verdad nunca podrá dividir a México

Voz femenina: Dividen los que mienten

2a Voz femenina: Divide quien cree que los asesinatos de mujeres son sólo una estadística

2a Voz masculina: Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos

2a Voz masculina: Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben

3a Voz masculina: Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen

3a Voz femenina: Divide quien no tiene policía confiable que nos cuiden

Voces en conjunto: La verdad no divide

Voz en OFF: Peña no cumple. Vota por los diputados federales y senadores del PAN"

"

Ahora bien, en el acuerdo impugnado, la autoridad administrativa después de analizar los alcances de la libertad de expresión y sus limitaciones consignados en los artículos 6 y 41, de la Constitución General de la República, así como lo previsto por los numerales 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con vista en los promocionales denunciados llegó a la siguiente conclusión:

(...)"

Por lo anterior, las frases analizadas en el contexto íntegro de los mensajes, permiten desprender que la imputación de falsificación de documentos y endeudamientos a uno de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional, son expresiones que aluden directamente al partido político que resiente una afectación con las mismas.

Corresponde ahora determinar si las expresiones aludidas, podrían entrañar una afectación en su contra, y al respecto, es necesario tener presente lo que se entiende por "denigrar" según la definición que nos da el Diccionario de la Real Academia Española, el cual conceptualiza dicha voz de la siguiente forma:

Denigrar.

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

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

En este sentido, al desprenderse de las manifestaciones reseñadas una imputación al Partido Revolucionario Institucional respecto a ciertos actos o hechos que presuntamente cometió alguno de sus gobernadores, tal como la falsificación de documentos, entrañan una ofensa en su imagen, opinión o fama, en tanto se actualiza una calumnia, al atribuirse la supuesta comisión de un delito a uno de sus gobernadores, sin ningún elemento que permita sustentar dicha aseveración, lo que finalmente repercute en la honra, fama, opinión o buena imagen del instituto político quejoso.

Dicha afirmación resulta fundamental en el presente análisis, ya que implica imputaciones deshonorosas sin asidero jurídico, lo que permite sostener que se trata de un lenguaje innecesario y desproporcionado, toda vez que se encuentra fuera de contexto y no aporta una crítica razonable y proporcional al debate público, ni entorno a la idoneidad o eficacia de una política gubernamental, lo que comprendería una comprensible discrepancia y confrontación de ideas. Por el contrario, las frases se utilizan con un afán denostativo al Partido Revolucionario Institucional, al imputarle actos deshonorosos o delictuosos a dicho

partido y a miembros del mismo, sin que tales conductas sean demostradas.

Por lo anterior, las expresiones de mérito resultan denigratorias respecto al Partido Revolucionario Institucional, y en ese sentido, no pueden considerarse un ejercicio legítimo de expresión de ideas en el contexto del debate político que subyace a la actual contienda electoral. En efecto, de los elementos visuales y auditivos de los promocionales materia de inconformidad, en relación con el contexto que actualmente se desarrolla en el Proceso Electoral Federal, la autoridad de conocimiento estima que si bien algunas de las imágenes y expresiones utilizadas en los promocionales denunciados pueden ser consideradas como un lenguaje fuerte, cáustico e incisivo, permitido en el contexto de la contienda electoral, en la que los partidos políticos y sus candidatos pueden formular expresiones críticas, cuya finalidad sea emitir un juicio sobre la actividad de los partidos y las autoridades; por la imputación directa que se formula al Partido Revolucionario Institucional en la realización de actos deshonorosos, se considera que se está en presencia una propaganda ilegal.

...”

Significa entonces que la autoridad administrativa consideró como denigración, sólo un extracto del comercial; esto es el atinente a: ***“Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos”***.

Ahora bien a fin de abordar el estudio de los agravios es menester establecer lo siguiente:

Los artículos 6° y 7°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen lo siguiente:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.”

El primer dispositivo constitucional consigna dos derechos fundamentales: La libertad de expresión, y el derecho a la información. Un rasgo distintivo entre tales derechos consiste en que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que la libertad o derecho a la información atiende más bien, a la potestad que asiste a todo individuo para tener acceso o recibir la información, lo que denota que ambos derechos son eminentemente complementarios.

Por su parte, el numeral 7° de la carta fundamental, en la regulación que hace de la libertad de imprenta, establece la prohibición de la censura previa, así como de cualquier acto que tienda a coartar el libre ejercicio de esa libertad en forma anticipada.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales en cuestión, se puede advertir que, en principio, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber:

- a) Que se ataque a la moral;

- b) Se afecten los derechos de terceros;
- c) Se provoque algún delito, o
- d) Se perturbe el orden público.

Asimismo, se colige que fue voluntad del Constituyente determinar como inviolable la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; sin que sea dable establecer la censura previa, así como exigir fianza a los autores o impresores quedando prohibido todo acto que coarte la libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

Diversos han sido los criterios que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la naturaleza y alcance que corresponde a los derechos de libre expresión de ideas, comunicación y acceso a la información contenidos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de ellos, el máximo tribunal de nuestro país, ha establecido que uno de los objetos fundamentales que se persigue mediante la tutela de la libertad de expresión **es la formación de una opinión pública**, indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.

Por su alcance temático, destaca la jurisprudencia P./J. 25/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apreciable en la página 1520, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, del mes

de mayo de dos mil siete, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden."

Los Tratados Internacionales, revelan una consonancia con la perspectiva expuesta en lo atinente a la libertad de expresión, la cual, no ha sido concebida como un derecho absoluto o ilimitado.

Para ilustrar lo anterior, conviene invocar el texto de los instrumentos internacionales siguientes:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que

deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

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

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

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

En suma, es posible sustraer algunos principios básicos relacionados con la materia de libertad de expresión:

- a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones;
- b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por cualquier medio;
- c) Toda persona tiene derecho a obtener información;
- d) El ejercicio del derecho a *la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa*, sino sólo a ciertas restricciones y a responsabilidades ulteriores;
- e) Tanto las restricciones al derecho a la libre expresión, como las responsabilidades ulteriores deben estar expresamente previstas en la ley y ser necesarias para asegurar: 1) El respeto a los derechos y reputación de los demás, y 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social;
- f) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, de enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otro medio destinado a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones;
- g) Se debe prohibir expresamente, en la ley toda propaganda en favor de la guerra; toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, incluidos los de raza, color, religión, idioma y nacionalidad.

Ahora bien, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, se relaciona con la materia político-electoral, tales derechos básicos deben interpretarse, en forma sistemática, en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, teniendo en cuenta los deberes, restricciones y limitantes que la propia Carta Fundamental establece en esa materia.

Tal aserto se corrobora con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, bajo el epígrafe: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha orientado su criterio en el sentido de que, tratándose del debate democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. Se ha considerado que debe permitirse a los

titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento, de expresión y de información, que cuestionen e indaguen sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, de tal modo que los electores puedan formar lo más libremente posible su criterio para votar. En tal virtud, las libertades de expresión y de información, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter político-electoral son elementos que interactúan y se fortalecen entre sí.

Asimismo, este Tribunal ha considerado que las elecciones libres y auténticas, así como la libertad de expresión, en particular el debate de ideas y la crítica política, al igual que el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones⁶ que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, lo que fortalece la contienda política entre los

⁶ Véase particularmente casos *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001, por lo que ve a los temas de libertad de expresión y censura previa. **Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, sentencia del 6 DE FEBRERO DEL 2001 Y Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004**

distintos candidatos y partidos que participan en los comicios. De ahí que se ensancha en estas circunstancias y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

La perspectiva de ese tribunal comunitario se ha dirigido a considerar indispensable la tutela del ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, porque la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan.

En ese sentido, es válido señalar que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información.

Lo asentado con anterioridad ha inspirado el ejercicio jurisdiccional de esta Sala Superior en diversos precedentes y se han establecido algunos criterios jurisprudenciales relacionados con el tema en análisis.

Así se han pronunciado la jurisprudencias 11/2008 y 14/2007, que llevan por rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.”*** y ***“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 EXPRESIÓN”***.

Como se desprende de las citadas posiciones jurisprudenciales, el ejercicio de la libertad de expresión no ha recibido un trato aislado sino que ha encontrado contrapeso con otro valor fundamental que también ha sido tutelado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los instrumentos jurídicos de carácter internacional y la normatividad secundaria.

Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos, dado que así lo disponen tanto el artículo 6º de la Constitución Federal, como los artículos 11, párrafos 1 y 2,⁷ de la invocada Convención Americana multicitada.

⁷ Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de ingerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3...

Conforme al citado instrumento jurídico, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por otra, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

En ese orden, se enmarca la prohibición que introdujo el poder reformador de la Constitución en noviembre de dos mil siete, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

(...)

Apartado C

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

El mandato constitucional encuentra su normativización legal en lo que dispone el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, que textualmente dispone:

"ARTÍCULO 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

p) **Abstenerse, en su propaganda política o electoral de cualquier expresión** que denigre a las instituciones y a los partidos o **que calumnie a las personas**. Las quejas por violaciones a este precepto, serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del instituto, la que instruirá un

procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de éste Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º. De la Constitución...".

Como puede verse, los artículos constitucional y legal referidos, prevén el deber **de los partidos políticos de abstenerse** de formular manifestaciones que **denigren a las instituciones y a los partidos** o **calumnien a las personas en la propaganda política** que utilicen.

Por tanto, el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un límite a la expresión, injerencias o ataques de particulares, grupos y del Estado, lo que es acorde con la prohibición prevista en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como deber de los partidos políticos o las coaliciones de abstenerse de **proferir expresiones que impliquen calumnia a las personas o que denigren a las instituciones públicas o a los partidos políticos**, en particular durante las campañas electorales y en la propaganda política que utilicen.

Esto constituye un imperativo del sistema democrático mexicano, si se tiene presente que es derecho fundamental de toda persona el respeto y la garantía del derecho a su dignidad, para no ser sujeto de ataques indebidos en su honra y reputación, así como de conductas que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, según se dispone en los artículos 1º, párrafo tercero, de la

Constitución Federal; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este contexto, resulta claro que las restricciones, deberes o limitaciones al ejercicio del derecho a la libre expresión, con su correlativa afectación al derecho de información, están previstas expresa y limitadamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los citados instrumentos internacionales.

Bajo esa visión se ha pronunciado esta Sala Superior, en la tesis relevante XVIII/2009, aprobada en sesión pública celebrada el diez de junio de dos mil nueve y que se transcribe a continuación:

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.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, **así sea en el contexto de una opinión, información o debate**, lo que armoniza con lo dispuesto en el artículo 6º de la propia Carta Magna, en cuanto a la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos,

reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.

De acuerdo a lo anterior, es inconcuso que para determinar si una expresión en el marco del debate político dentro de una campaña electoral, efectivamente transgrede el mandato constitucional y legal atinente a que no se calumnien a las personas ni se denigren a las instituciones y entre ellas a los partidos políticos, exige que se realice un **examen integral** en el que se revise si efectivamente se calumnió a alguna persona determinada o se denigró a una institución, tal como lo señala la hipótesis normativa, pero en el cual, no debe soslayarse el valor fundamental que reviste la libertad de expresión dentro de la contienda electoral, piedra angular en toda sociedad democrática.

Aceptar que la interpretación del mandato constitucional pudiera atender única y exclusivamente al significado semántico de cada expresión, haría nugatorio el valor fundamental que representa la libertad de expresión, pues habría que reconocerse que existe un acervo o catálogo de expresiones o frases prácticamente proscritas del ámbito de exposición para los actores políticos.

Conforme a las directrices que se han señalado, es posible determinar que resultan substancialmente fundados y suficientes los agravios que fueron sintetizados al inicio de éste considerando para revocar la resolución impugnada.

En opinión de esta Sala Superior, la apreciación del **contexto integral** de los promocionales, contrario a lo sostenido por la autoridad administrativa, no puede afirmarse en forma indefectible que denigre, en tanto la frase destacada y que fue la que motivó la imposición de la sanción, no es vejatoria, denostativa, u ofensiva, en el contexto expresada, que pueda menoscabar la imagen, el prestigio o el honor de alguna persona en particular o del Partido Político al cual se dirige.

En efecto, en los promocionales en cuestión, el Partido Acción Nacional, exterioriza sus puntos de vista sobre las consecuencias de exponer lo que para ese instituto político es la verdad sobre determinados acontecimientos de relevancia e impacto social que ahí precisan, en términos generales, alude a la *división* que pueden provocar *los que mienten; los que creen que los asesinatos de mujeres son sólo estadística; el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos; los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen, roben; el PRI que no tiene valor para enfrentar al crimen; quien no tiene policía confiable que nos ciuden*, manifestando como corolario de todo que *la verdad no divide*.

Lo expuesto revela que los promocionales exteriorizan una reflexión u opinión realizada por el Partido Acción Nacional sobre hechos que cobraron notoriedad en los medios de comunicación, con motivo de distintos acontecimientos, de relevancia e impacto social los cuales exalta con el fin de ponerlos en evidencia y perfilar un punto de vista sobre el

desempeño de la función pública encomendada a gobernantes de extracción priista, sin precisiones absolutas.

Es decir, los promocionales carecen de una atribución personal sobre las afirmaciones realizadas en cuanto a las consecuencias de decir materialmente la verdad y la división que provoca no exponerla; empero, aun cuando estas expresiones se reconocen vehementes, en modo alguno resultan denigrantes, en el contexto que se expresaron.

Debe precisarse que la calificación de “propaganda calumniosa y denigratoria” hecha por la autoridad, que aseguró se hizo en perjuicio del Partido Revolucionario Institucional, al imputarle la falsificación de documentos a uno de los gobernadores de ese instituto político, no es coincidente con la exigencia constitucional y legal para tener por actualizada la conducta de la naturaleza alegada, en virtud de que el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, prevén el deber **de los partidos políticos de abstenerse** de formular manifestaciones que **denigren a las instituciones y a los partidos o calumnien a las personas en la propaganda política** que utilicen.

Conforme a lo anterior, los términos denigración y calumnia tienen significados diferentes, ya que el primero, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "Deslustrar, ofender la opinión o fama de

alguien" e "injuriar (agraviar, ultrajar)", en tanto, **calumnia** significa "acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño".

Ahora, aplicando el criterio del legislador racional, se puede sostener que el constituyente distinguió que sólo pueden ser objeto de denigración, una institución o los partidos, en cambio, las calumnias están referidas a las personas; de modo que no puede entenderse, como lo hizo la responsable, su adecuación de manera indistinta.

De esta forma, a juicio de esta Sala, las expresiones contenidas en el promocional, valoradas en su contexto integral, no son calumniosas, en la medida que no existen datos que demuestren que tales aseveraciones tengan como propósito esencial causar un daño a una persona en específico.

En distinto orden, los promocionales denunciados, apreciados en su contexto integral, carecen de contenido denigrante que los haga ilegales, y si bien se aprecia vehemencia en el discurso del promocional, esto no traspasa los límites de una expresión u opinión crítica válida en el ámbito del debate político, en tanto no refieren una frase vejatoria, denostativa, u ofensiva que pueda menoscabar la imagen, el prestigio o el honor de alguna institución en particular, como sería el caso del Partido Revolucionario Institucional.

Lo que contienen los promocionales es la opinión o punto de vista generalizado sobre ciertos temas de relevancia e impacto social; esto es, se trata de una crítica a la gestión pública de funcionarios; en específico, de gobernadores –sin identificación indefectible-, del Partido Revolucionario Institucional; expresiones que no pueden ser ajenas al debate político en un proceso electoral; es decir, son la percepción que tiene el Partido Acción Nacional y las reflexiones que le merecen determinados tópicos que, desde su óptica, deben ser expuestos con la verdad, puesto que lo contrario; esto es, no decir la verdad, provoca división, sin que las expresiones utilizadas, en concreto la destacada, calificada y sancionada por la autoridad responsable resulte denigrante en la medida en que no muestran denostación al Partido Revolucionario Institucional.

A partir de lo expuesto, esta Sala Superior considera que las expresiones contenidas en los promocionales se efectuaron, como se dijo, en el marco de una contienda electoral, permitiendo el ejercicio de la libertad de expresión en sus dos dimensiones; esto es, por un lado el Partido Acción Nacional en la lógica de expresar sus opiniones, como parte del debate político dentro de la contienda electoral, respecto de uno de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, y por otra parte, desde su óptica, dar o exponer información a la sociedad, sin que esto signifique que se comparta las manifestaciones de los promocionales en cuestión, pues no es objeto de la litis o controversia.

Luego, como las expresiones contenidas en los promocionales denunciados, apreciadas en su contexto integral, se emitieron en el marco del ejercicio de la libertad de expresión, sin que resulten denigratorias, procede revocar, en lo que fue materia de la impugnación, la resolución CG313/2012, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de dieciséis de mayo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, por tanto, se deja sin efectos la sanción impuesta al Partido Acción Nacional, descrita en el resolutivo tercero de dicha determinación.

R E S U E L V E:

ÚNICO.- Se **revoca**, en lo que fue materia de la impugnación la resolución CG313/2012 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de dieciséis de mayo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012, por los motivos y en los términos expuestos en el último considerando de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, personalmente, a los partidos políticos, actor y tercero interesado en los domicilios señalados en autos; **por correo electrónico**, a la autoridad responsable; y, **por estrados**, a los demás interesados.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y devuélvanse los documentos.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos particulares de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-256/2012.

Con el respeto que me merecen los señores Magistrados, disiento de la sentencia recaída al recurso de apelación arriba identificado, en donde se determina revocar, en lo que fue materia de la impugnación, la resolución CG313/2012 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión

extraordinaria de dieciséis de mayo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/144/PEF/221/2012 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/145/PEF/222/2012.

Mi disenso radica en que, en los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12 denominados “La verdad no divide”, contrario a lo resuelto por la mayoría de los señores Magistrados, sí existe un vínculo directo entre la afirmación *-Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos-* y el sujeto que resiente una afectación.

En efecto, para determinar si ciertas expresiones son denigrantes o calumniosas, como condición necesaria debe existir un vínculo directo entre la manifestación en cuestión y el sujeto denigrado, de tal manera que se haga evidente, sin lugar a dudas, la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de la persona o partido político en cuestión.

En el caso concreto, en la resolución de la mayoría se sostiene que los promocionales carecen de una atribución personal y particularizada sobre las afirmaciones realizadas, es decir, no está identificado algún gobernador en particular al que se le esté atribuyendo el hecho ilícito de falsificación de documentos y endeudamiento público.

Desde mi perspectiva, el sujeto está perfectamente identificado, pues le atribuye el hecho a un gobernador del Partido Revolucionario Institucional.

Si bien la manifestación no se señala de forma expresa a qué gobernador se refiere, sí es posible desprender una alusión respecto del Partido Revolucionario Institucional, en tanto que, se precisa que el gobernador al que se le imputa el hecho delictivo *-la falsificación de documentos-*, pertenece a dicho instituto político, lo que implica una relación directa y unívoca entre la afirmación emitida y el instituto político.

Por otra parte, también disiento de la resolución mayoritaria cuando sostiene que los promocionales carecen de contenido denigrante, en tanto que la frase *“Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos”* no es vejatoria, denotativa, u ofensiva que pueda menoscabar la imagen, el prestigio o el honor de alguna persona en particular o del Partido Revolucionario Institucional.

En efecto, en la resolución aprobada se razona que los promocionales tienen como propósito la exteriorización de una reflexión u opinión realizada por el Partido Acción Nacional sobre hechos que cobraron notoriedad en los medios de comunicación, con motivo de distintos acontecimientos, los cuales exalta con el fin de ponerlos en evidencia y perfilar un punto de vista sobre determinadas gestiones públicas de funcionarios extraídos del Partido Revolucionario Institucional; pero sin precisar a quiénes se refería en específico.

No comparto tal reflexión mayoritaria.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que no toda expresión proferida por un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación de lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante lo anterior, se ha sostenido que habrá transgresión a la obligación contenida en los artículos 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Electoral Federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general.

En el caso concreto, mi disidencia del voto mayoritario estriba en que el proyecto parte de la premisa de que a un hecho que ha sido difundido notoriamente en medios de comunicación se le pueda usar como mecanismo de propaganda electoral, desatendiendo el contexto propio del acontecimiento particular.

Esto es, el que en medios de comunicación se esté ventilando que un gobernador del Partido Revolucionario Institucional esté implicado en los hechos antes referidos, de suyo no autoriza al ningún instituto político para utilizar tal acontecimiento como propaganda electoral.

Primero porque, tal suceso no constituye un hecho cierto y acreditado, puesto que solamente está siendo objeto de debate y escrutinio público sin que se pueda tener como cierto y verificable tal acontecimiento.

Por tanto, a partir del escrutinio público en medios de comunicación, no es posible darlo por cierto en la propaganda electoral y beneficiarse insidiosamente del hecho no comprobado.

En el recurso de apelación SUP-RAP-135/2010, relacionado con la intervención de conversaciones por teléfono a un gobernante, sostuve que los partidos políticos cuentan con la posibilidad de ejercer los derechos constitucionales de libertad de expresión, sin embargo, dicha libertad debe ejercerse en el contexto de las tareas institucionales que llevan a cabo y con apego a las directrices fundamentalmente contenidas en el artículo 41, de la Constitución Federal y reglamentadas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que significa, que debe sustentarse en bases lícitas, objetivas, reales y verificables, pues sólo de esa manera contribuyen a fomentar un debate político debidamente

informado así como la sana crítica de las ideas y propuestas que conforman la contienda política.

Con lo anterior, se suprime de la contienda y debate político, toda posible actuación de los partidos políticos que pudiera generar a la sociedad una concepción inexacta, acerca de los hechos y circunstancias en que se desarrolla la vida democrática del país.

Interpretar la inexistencia de esas restricciones y limitantes a tales libertades, implicaría aceptar que dichas entidades de interés público podrían emitir mensajes faltos de veracidad y licitud a la sociedad, situación que lejos de contribuir al sano desarrollo del debate político, conduciría las contiendas políticas a un entorno en que los partidos políticos se encontrarían en posibilidad de tergiversar los hechos en que se desarrollan las contiendas electivas, en perjuicio del derecho ciudadano a contar con información real, oportuna y veraz, de las acciones y conductas de los sujetos contendientes en esas campañas políticas.

Segundo porque, a partir de ese hecho aislado que se discute en los medios de comunicación, no es válido que se traslade a todo un instituto político el efecto pernicioso que puede tener en la percepción de la gente.

Esto es no es válido que mediante el juego del lenguaje se pretenda confundir al electorado.

Menos aun es válido que un hecho aislado que podría ser atribuido a un gobernador afín a un instituto político se pretenda trasladar la carga negativa de su gobierno a todos los demás gobernadores del mismo grupo político. Ello desde mi perspectiva constituye un argumento falaz que induce al error y a la confusión del electorado.

En efecto, si bien la crítica de los medios de comunicación atribuyen un hecho delictivo a un gobernador del Partido Revolucionario Institucional, tal aseveración no puede ser usada en una campaña electoral a fin de pretender confundir a la ciudadanía con una generalización de que todos los gobernantes de ese instituto político también realizan conductas delictivas.

Desde mi perspectiva, el señalamiento de *“Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos”* constituye una imputación al referido instituto político respecto a ciertos actos o hechos que presuntamente cometió alguno de sus gobernadores, tal como la *“falsificación de documentos”* lo cual entrañan una ofensa en su imagen, opinión o fama, en tanto se actualiza una calumnia, al atribuirse la supuesta comisión de un delito a uno de sus gobernadores, sin ningún elemento que permita sustentar dicha aseveración, lo que finalmente repercute en la honra, fama, opinión o buena imagen del Partido Revolucionario Institucional.

Desde mi perspectiva, afirmaciones como la que estamos debatiendo, implican imputaciones deshonorosas y sin asidero

jurídico. Incluso resulta en un lenguaje innecesario y desproporcionado, toda vez que se encuentra fuera de contexto y no aporta una crítica razonable y proporcional al debate público, ni entorno a la idoneidad o eficacia de una política gubernamental, lo que comprendería una comprensible discrepancia y confrontación de ideas.

Por el contrario, las frases se utilizan con un afán denostativo al Partido Revolucionario Institucional, al imputarle actos deshonrosos o delictuosos a dicho partido y a miembros del mismo, sin que tales conductas sean demostradas.

Consecuentemente, las expresiones referidas resultan denigratorias respecto al Partido Revolucionario Institucional, y en ese sentido, no pueden considerarse un ejercicio legítimo de expresión de ideas en el contexto del debate político que subyace a la actual contienda electoral.

Por lo anterior, en mi concepto el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió de manera correcta cuando concluyó que el Partido Acción Nacional trasgredió lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal; 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00508-12 y RA00906-12.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

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 RECURSO DE APELACIÓN RADICADO EN EL EXPEDIENTE IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-256/2012.

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, consistente en revocar el acuerdo CG313/2012, dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el cual se consideró que el Partido Acción Nacional infringió lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y p) y 342, párrafo 1, incisos a), j) y n), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación a lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haber denostado al Partido Revolucionario Institucional, en el promocional “La verdad no divide”, difundido en su versión para televisión y radio, identificado con las claves RV00508-12 y RA00906-12, respectivamente, transmitidos en diversas emisoras de radio y televisión, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

Contrariamente a lo sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, considero que el contenido del promocional sí denigra al Partido Revolucionario Institucional, en razón de su contexto y de que contiene frases que imputan la comisión de conductas antijurídicas, tipificadas algunas como delitos, en la legislación penal.

Mi conclusión obedece a que de la lectura de la transcripción que hizo la responsable del promocional, en sus dos versiones, para radio y para televisión, se advierte que no se trata de simples opiniones que pueden estar al amparo de la libertad de expresión, como considera la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior. El texto del promocional de referencia, en sus dos versiones, para radio y televisión, es el siguiente:

**PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN “LA VERDAD NO
DIVIDE” RV00508-12**

Imagen: Sobre una pantalla negra aparece la frase “La verdad nunca podrá dividir a México”, en color blanco.

Audio: La verdad nunca podrá dividir a México

Leyenda: La verdad nunca podrá dividir a México.

Imagen: Se muestra a una mujer joven hablando

Audio: Dividen los que mienten

Imagen: Se muestra a tres jóvenes mujeres en un parque, una de las cuales habla dirigiéndose a la cámara

Audio: Divide quien cree que los asesinatos de mujeres son sólo una estadística

Imagen: Aparece un hombre joven, hablando desde una oficina

Audio: Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos

Imagen: Se muestra a un hombre de edad madura, leyendo un periódico y hablando.

Audio: Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben

Leyenda: www.peñanocumple.com

Imagen: Se muestra a un vendedor o comerciante hablando desde el interior de una tienda de abarrotes

Audio: Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen

Leyenda: www.peñanocumple.com

Imagen: Se muestra a una señora de edad madura abrazando a una niña y hablando

Audio: Divide quien no tiene policía confiable que nos cuiden

Leyenda: Vota por diputados federales y senadores del PAN

Imagen: Aparece un grupo de personas de distintas edades y condiciones, sentadas en unas escaleras.

Audio: La verdad no divide

Leyenda: Peña NO CUMPLE.

PROMOCIONAL EN RADIO “LA VERDAD NO DIVIDE”

RA00906

Voz en OFF: La verdad nunca podrá dividir a México

Voz femenina: Dividen los que mienten

2a Voz femenina: Divide quien cree que los asesinatos de mujeres son sólo una estadística

2a Voz masculina: Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos

2a Voz masculina: Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben

3a Voz masculina: Divide el PRI que no tiene el valor para enfrentar al crimen

3a Voz femenina: Divide quien no tiene policía confiable que nos cuiden

Voces en conjunto: La verdad no divide

Voz en OFF: Peña no cumple. Vota por los diputados federales y senadores del PAN

Por lo que hace al contenido del promocional, resulta necesario hacer énfasis en algunas de las frases que se advierten del texto y contexto, las cuales son:

a) “Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos”, y

b) “Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben”.

Ahora bien, ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior que el término propaganda, que se emplea en el texto constitucional, guarda relación con la transmisión de cualquier imagen auditiva o visual que, en su caso, favorezca a agravie a algún partido político o candidato, pues, en sí misma, toda propaganda tiene como acción y efecto dar a conocer algo, derivado de que la palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa “reproducir, plantar, lo que, en sentido más

general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar”.

Por otra parte, la propaganda política es la que transmiten los partidos políticos, coaliciones de partidos, candidatos o militantes partidistas, con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, pretendiendo crear, transformar o confirmar opiniones en los ciudadanos, a favor o en contra de ideas y creencias, así como para estimular determinadas conductas políticas, sobre temas de interés común que no estén vinculadas necesariamente a un procedimiento electoral.

En consecuencia, se puede considerar que la propaganda política constituye, como parte de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, respecto de los ciudadanos, servidores públicos o cualquier otro sujeto de Derecho, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, fuera de un procedimiento electoral, producen y difunden, entre otros, sus dirigentes, militantes, afiliados o simpatizantes, con el propósito de presentar, ante la ciudadanía, su posicionamiento, respecto de cualquier asunto político o social.

Por propaganda política-electoral se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante un procedimiento electoral, producen y difunden los partidos políticos, los precandidatos, candidatos, militantes y simpatizantes, con el propósito de presentar, al interior del partido político o ante la ciudadanía en general, su opción política.

Al caso se debe tener presente que los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prohíben el empleo de expresiones que denigren a los partidos políticos y calumnien a las personas.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que constitucional y legalmente se previó la prohibición de que, en la propaganda política y política-electoral, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, en cualquier modalidad de propaganda, ya sea de opinión, información o debate político, incluyendo las expresiones de los partidos políticos, sus dirigentes, militantes, simpatizantes o candidatos, lo cual se traduce en una falta administrativa de base constitucional y configuración legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a las libertades de expresión y manifestación de las ideas, así como de imprenta, aplicables a la propaganda política y a la propaganda política-electoral.

En efecto, uno de los presupuestos políticos de todo sistema democrático es el de propiciar un ambiente de libertades públicas, que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía de decisión su libre albedrío, y su libertad de expresión, así como de manifestación de ideas y de imprenta.

Sin embargo, este presupuesto no es de carácter absoluto, pues aún en sistemas políticos en los cuales los estándares democráticos son muy exigentes, se ha aceptado el criterio de que se pueden imponer límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que coexiste a la par de otros derechos iguales o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Lo anterior, no es contrario a lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales se prevé que la libertad de expresión se puede restringir, cuando sea necesario, para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

En este sentido, en el Derecho vigente mexicano, una de las restricciones concretas a la libertad de expresión, necesaria y plenamente justificada, en orden al respeto de los derechos y la reputación de los partidos políticos, se estableció en el artículo 41 constitucional, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos no se deben emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas.

El artículo citado establece:

Artículo 41. ...

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

...

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

...

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

Esta disposición constituye una prohibición de rango constitucional, que en términos del artículo 1° de la Carta Magna restringe la libertad de expresión, para los supuestos específicos de propaganda política o política-electoral difundida por los partidos políticos y coaliciones que, dado el principio de jerarquía normativa, no admite excepciones legales.

El carácter de ilícito constitucional significa que por medio de una ley o de un reglamento no se podría dejar de considerar como atípica la conducta que la Constitución federal calificó como infracción.

Además, tal tipificación fue expresamente prevista desde el respectivo proyecto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de dos mil siete, lo cual se corrobora con lo expresado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación en el cual, en la parte conducente, se precisó que:

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado se eleva a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones

que denigren a las instituciones, o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos y solamente a ellos.

Además, en el citado artículo 41 de la Constitución federal no se advierte la posibilidad de que sean permitidas las frases denigrantes o calumniosas manifestadas con motivo de una opinión, información, toma de posición política o cualquier otra modalidad de expresión, de tal manera que la prohibición abarca todo aquello que se caracterice por ser de contenido denigrante para los partidos políticos o las instituciones o que calumnie a las personas, incluidas las expresiones hechas en el contexto de un debate entre los partidos políticos o sus candidatos.

El Poder Reformador Permanente de la Constitución consideró justificada esta prohibición, por diversas causas jurídicas y experiencias políticas y electorales, entre las cuales destaca el hecho de que, de conformidad con el propio artículo 41, párrafo segundo, Bases I y II, de la Constitución federal, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyas finalidades son las de promover la participación del pueblo en la vida democrática del País, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; sin embargo, en el contexto normativo actual tales fines no se pueden alcanzar jurídicamente si no se respeta el Estado de Derecho democrático, sistema en el cual no se permite la emisión, difusión y promoción de propaganda política o electoral que

denigre, denoste, descalifique o calumnie a las autoridades, a los partidos políticos, candidatos, militantes o a cualquier otra persona.

Lo anterior permite concluir que, para el Poder Reformador Permanente de la Constitución, la propaganda política y política-electoral de los partidos políticos debe ser plenamente coherente con las finalidades constitucionales de esos institutos políticos y acorde con los principios democráticos y de Derecho.

Con base en este presupuesto, es dable exigir a los partidos políticos que al difundir propaganda política o política electoral actúen respetando la integridad física y moral de los candidatos y de cualquier persona, así como los derechos al honor, a la imagen, al buen nombre, a la dignidad y demás derechos de la personalidad, de los demás institutos políticos, coaliciones de partidos y candidatos, entre otras personas, respeto que también en su valor sustancial del sistema democrático, garantizado en términos de lo previsto en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, el constituyente permanente prohibió que en la difusión de propaganda política y electoral se denigre a otros partidos políticos, coaliciones o candidatos o se calumnie a las personas, pues ese tipo de prácticas no son idóneas para lograr los fines del sistema democrático de Derecho.

Esta prohibición se reprodujo a nivel legal, pues en los artículos 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé tanto la tipicidad administrativa electoral, como las sanciones aplicables, al establecer lo siguiente:

Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;

...

Artículo 233

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

Artículo 342

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

...

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

...

Los preceptos legales citados reiteran la prohibición impuesta a los partidos políticos y coaliciones de partidos de difundir propaganda política o política-electoral, que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas.

Ahora bien, el hecho de que el constituyente haya considerado que en la propaganda política-electoral no está permitido el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o calumnie a las personas, no significa censura o la prohibición del uso de ciertas palabras en la deliberación pública, sino simple y sencillamente el deber de usar las expresiones adecuadas que no impliquen incumplimiento del deber jurídico de abstención que ha quedado precisado constitucionalmente.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que en el ámbito del debate político se maximiza la libertad de expresión, tal como se sostiene en la tesis de jurisprudencia 11/2008, consultable a fojas trescientas noventa y siete a trescientas noventa y ocho, de la “Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral”, volumen 1 (uno), intitulado “Jurisprudencia”, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133

del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Sin embargo, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte la prohibición expresa de que en la propaganda de los partidos políticos, así como en las expresiones de sus dirigentes, militantes, simpatizantes o candidatos, se denigre a las instituciones o se calumnie a las personas.

Lo anterior es acorde con el pronunciamiento efectuado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumulados, ejecutoria en la que se sostuvo:

En lo concerniente al término "propaganda" utilizado en la norma constitucional aplicable [es decir, el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de

la Constitución Federal] debe tenerse presente que el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas. Con ello, el Poder Constituyente Permanente, si bien no ha definido el término "propaganda", establece lineamientos con respecto a la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos.

Este Tribunal Pleno entiende que la norma constitucional invocada, en segundo término, en el párrafo precedente (es decir, el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal) constituye un límite establecido directamente por el propio Poder Constituyente Permanente para proteger los derechos de tercero, en particular el respeto a la vida privada, e incluso, en ciertos casos, a la paz pública, en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal.

Siendo las porciones normativas analizadas en párrafos precedentes (es decir, artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo tercero, y Apartado C, constitucional) restricciones o límites establecidos en la Constitución Federal respecto de derechos fundamentales también reconocidos por ella misma, deben interpretarse, como ya se dijo, de manera estricta y resguardando al máximo los derechos fundamentales.

...

Bajo esta perspectiva es necesario enfatizar que la prohibición es expresa y limitativa, por lo cual se puede afirmar que el propósito del Poder Reformador Permanente de la Constitución consistió en evitar la denigración y la calumnia, entre otros medios, en la propaganda de los partidos políticos y de las coaliciones de partidos políticos, al considerar que este medio se debe reservar para ejercer una política de auténtico debate de opiniones y propuestas de gobierno.

Es decir, se prohíbe, en la propaganda de los partidos políticos, utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos

políticos y de las coaliciones de partidos y a la vida privada de los candidatos y en general de todas las personas.

Así las cosas, es oportuno precisar que el respeto de la dignidad, la honra y la reputación de las personas, ya ha sido objeto de estudio y resolución por esta Sala Superior, concluyendo que se trata de derechos fundamentales que se deben respetar durante el desarrollo de una contienda electoral, lo cual es aplicable, desde luego, a la difusión de propaganda de los partidos políticos, inclusive en el contexto del debate político, la discusión o la emisión de opiniones de sus dirigentes, militantes, simpatizantes o candidatos.

Criterio que está contenido en la tesis de jurisprudencia 14/2007, consultable a fojas trescientas cincuenta y una a trescientas cincuenta y dos, de la “Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral”, Volumen 1 (uno), intitulado “Jurisprudencia”, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

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 EXPRESIÓN. De lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los numerales 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos últimos integrados al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional, el respeto a los derechos de tercero o a la reputación de los demás se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión, correspondiendo al Estado su protección contra injerencias

arbitrarias o abusivas en los ámbitos de vida privada, familia, domicilio o correspondencia. La honra y dignidad, son valores universales contruidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos de la personalidad es factible ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados. En ese orden, en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.

Precisado lo anterior, del texto y contexto de los promocionales objeto de la denuncia y, en específico, de las frases “Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos” y “Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben”, como lo apunté, son calumniosas respecto de las personas que se han desempeñado como gobernadores postulados por el Partido Revolucionario Institucional, en diversos procedimientos electorales en los que han resultados triunfadores, porque los hechos que se precisan y atribuyen a esos gobernadores, en los promocionales, pueden constituir un delito sancionado por la legislación penal.

Así, se tiene que los artículos 243 y 244 del Código Penal Federal, tipifican la falsificación de documentos como delito; artículos que son tenor siguiente:

Artículo 243.- El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a

cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.

Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más.

Artículo 244.- El delito de falsificación de documentos se comete por alguno de los medios siguientes:

I.- Poniendo una firma o rúbrica falsa, aunque sea imaginaria, o alterando una verdadera;

II.- Aprovechando indebidamente una firma o rúbrica en blanco ajena, extendiendo una obligación, liberación o cualquier otro documento que pueda comprometer los bienes, la honra, la persona o la reputación de otro, o causar un perjuicio a la sociedad, al Estado o a un tercero;

III.- Alterando el contexto de un documento verdadero, después de concluido y firmado, si esto cambiare su sentido sobre alguna circunstancia o punto substancial, ya se haga añadiendo, enmendando o borrando, en todo o en parte, una o más palabras o cláusulas, o ya variando la puntuación;

IV.- Variando la fecha o cualquiera otra circunstancia relativa al tiempo de la ejecución del acto que se exprese en el documento;

V.- Atribuyéndose el que extiende el documento, o atribuyendo a la persona en cuyo nombre lo hace: un nombre o una investidura, calidad o circunstancia que no tenga y que sea necesaria para la validez del acto;

VI.- Redactando un documento en términos que cambien la convención celebrada en otra diversa en que varíen la declaración o disposición del otorgante, las obligaciones que se propuso contraer, o los derechos que debió adquirir;

VII.- Añadiendo o alterando cláusulas o declaraciones, o asentando como ciertos hechos falsos, o como confesados los que no lo están, si el documento en que se asientan, se extendiere para hacerlos constar y como prueba de ellos;

VIII.- Expediendo un testimonio supuesto de documentos que no existen; dándolo de otro existente que carece de los requisitos legales, suponiendo falsamente que los tiene; o de

otro que no carece de ellos, pero agregando o suprimiendo en la copia algo que importe una variación substancia, y

IX.- Alterando un perito traductor o paleógrafo el contenido de un documento, al traducirlo o descifrarlo.

X.- Elaborando placas, gafetes, distintivos, documentos o cualquier otra identificación oficial, sin contar con la autorización de la autoridad correspondiente.

Aunado a lo anterior cabe señalar que, las conductas antijurídicas de homicidio, extorsión y robo, son consideradas como delitos, conforme a lo previsto en los artículos 302, 303, 367 y 390, del citado Código Penal, al tenor siguiente:

Artículo 302.- Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro.

Artículo 303.- Para la aplicación de las sanciones que correspondan al que infrinja el artículo anterior, no se tendrá como mortal una lesión, sino cuando se verifiquen las tres circunstancias siguientes:

I.- Que la muerte se deba a las alteraciones causadas por la lesión en el órgano u órganos interesados, alguna de sus consecuencias inmediatas o alguna complicación determinada inevitablemente por la misma lesión y que no pudo combatirse, ya sea por ser incurable, ya por no tenerse al alcance los recursos necesarios;

II.- (Se deroga).

III.- Que si se encuentra el cadáver del occiso, declaren dos peritos después de hacer la autopsia, cuando ésta sea necesaria, que la lesión fue mortal, sujetándose para ello a las reglas contenidas en este artículo, en los dos siguientes y en el Código de Procedimientos Penales.

Cuando el cadáver no se encuentre, o por otro motivo no se haga la autopsia, bastará que los peritos, en vista de los datos que obren en la causa, declaren que la muerte fue resultado de las lesiones inferidas.

...

Artículo 367.- Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.

...

Asimismo, en el aludido Código Penal Federal, se prevé la existencia del tipo penal de ejercicio indebido del servicio público, el cual, dadas las manifestaciones expresadas, los hechos narrados podrían ser subsumidos en ese delito, previsto en el artículo 214, del citado ordenamiento legal, el cual es al tenor siguiente:

Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

V.- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos, y

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a

personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por tanto, en los promocionales, objeto de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, se advierten frases en las cuales se imputan conductas que pueden ser constitutivas de delito, las cuales se deben considerar como calumniosas y contraventoras de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues exceden el derecho de libertad de expresión, pues hacen imputación directa a las personas que han ocupado el cargo de Gobernador de un Estado, cuando ha sido postulado por el Partido Revolucionario Institucional.

Por otra parte, considero que tales frases no están en el contexto de un debate o confrontación de ideas, propuestas o críticas, pues como puntalicé en párrafos anteriores, la propaganda política tiene como objeto divulgar contenidos de

carácter ideológico, pretendiendo crear, transformar o confirmar opiniones en los ciudadanos, a favor o en contra de ideas o creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, sobre temas de interés común, que no estén vinculadas necesariamente a un procedimiento electoral.

En mi concepto, tales frases pueden ser consideradas como propaganda negativa, si se tiene presente lo siguiente.

En la doctrina, a este tipo de propaganda electoral, se le conoce como “propaganda negra” o “propaganda negativa”. En efecto, para algunos autores, la propaganda se puede definir como “la difusión deliberada y sistemática de mensajes destinados a un determinado auditorio y que apuntan a crear una imagen positiva o negativa de determinados fenómenos (personas, movimientos, acontecimientos, instituciones, etc.) y a estimular determinados comportamientos”, tal es el pensamiento de Norberto Bobbio, en su “Diccionario de Política”, decimosexta edición, siglo XXI editores, México, año dos mil ocho, página mil doscientas noventa y ocho.

Para Virginia García Beaudoux, en su libro “Comunicación Política y Campañas Electorales”, reimpresión del año dos mil siete, editorial Gedisa, Barcelona, España, página doscientas once, la propaganda negativa es aquella que “más de ocuparse de remarcar las virtudes de un candidato apunta a resaltar los defectos del adversario, un candidato no realza sus elementos propios positivos sino que destaca lo negativo que representa el oponente”.

Para otros, el tipo de propaganda se puede clasificar de acuerdo a la veracidad de la información y la identificación de la fuente, por ejemplo, es blanca aquella que es verdadera y sólo recurre a la selección de lo que es favorable o estereotipos y proviene de una fuente identificada, es gris, aquella que es verdadera pero sin identificación, y es negra, la falsa y atribuida falsamente también a fuentes confiables de los contrarios, al respecto confróntese el “Diccionario Electoral” de Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, primera edición, del Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, página quinientas setenta y cinco.

Conforme a lo anterior, las frases “Divide el gobernador del PRI que falsifica documentos y endeuda a cuatro generaciones de ciudadanos” y “Dividen los gobernadores que dejan que los criminales maten, extorsionen y roben”, se puede considerar como propaganda negativa, porque la veracidad de tales hechos no está debidamente comprobada, razón por la cual tiende a crear una imagen negativa de los gobernantes que fueron electos, al haber sido postulados por el Partido Revolucionario Institucional.

Por lo anterior, considero que la conclusión a la que arribó el Consejo General del Instituto Federal es apegada a Derecho, de ahí que se deba confirmar, contrariamente a lo que se resolvió en la sentencia dictada por la mayoría de los magistrados que integran esta Sala Superior.

Finalmente cabe destacar que esta Sala Superior, en diversos precedentes, ha considerado que frases similares constituyeron denigración a un partido político o calumnia a una persona, tal es el caso de los recursos de apelación, radicados en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009, acumulados; así como lo resuelto en las ejecutorias dictadas al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-172/2009 y SUP-RAP-248/2009, por citar tan sólo algunos ejemplos.

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

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA