

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-291/2012**

**RECORRENTE: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL**

**TERCERO INTERESADO: PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE: PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO: SALVADOR  
ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA**

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

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-291/2012**, promovido por el **Partido Revolucionario Institucional**, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir la resolución **CG356/2012**, emitida el treinta y uno de mayo de dos mil doce, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/180/PEF/257/2012, y

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

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que la recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

## **SUP-RAP-291/2012**

**1. Denuncia.** El diecinueve de mayo de dos mil doce, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del mencionado Instituto, en contra del Partido Acción Nacional, por la comisión de conductas que consideró “contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a diversa normatividad legal y reglamentaria aplicable” relacionadas con la transmisión en radio y televisión, a nivel nacional, de promocionales denominados “**Nueva Tarea**”, identificados con las claves **RV00748-12 y RA-01275-12**.

La denuncia quedó registrada en el expediente del procedimiento especial sancionador identificado con la clave alfanumérica SCG/PE/PRI/CG/180/PEF/257/2012.

**2. Acto impugnado.** El treinta y uno de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó resolución en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/180/PEF/257/2012, citado en el numeral 1 (uno) que antecede.

El mencionado acuerdo es del tenor siguiente:

### **“CONSIDERANDO**

**PRIMERO.-** Que en términos de los artículos 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 104, 105, párrafo 1, incisos a), b), e) y f), y 106, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, depositario de la función estatal de organizar elecciones, independiente en sus

decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, cuyos fines fundamentales son: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

**SEGUNDO.-** Que el artículo 109, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como órgano central del Instituto Federal Electoral al Consejo General, y lo faculta para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, guíen todas las actividades del Instituto.

**TERCERO.-** Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es competente para resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w); 356 y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales prevén que dicho órgano cuenta con facultades para vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas, así como los sujetos a que se refiere el artículo 341 del mismo ordenamiento, se desarrollen con apego a la normatividad electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; asimismo, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, a través del procedimiento que sustancia el Secretario del Consejo General y que debe ser presentado ante el Consejero Presidente para que éste convoque a los miembros del Consejo General, quienes conocerán y resolverán sobre el Proyecto de Resolución.

**CUARTO.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.** Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 363, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento deben ser examinadas de oficio, se procede a determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así representaría un obstáculo que impediría la válida constitución del procedimiento e imposibilitaría un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

Toda vez que no se opuso causal de improcedencia alguna que pudiera haber impedido la continuación del presente procedimiento, lo cual haya podido ameritar un estudio previo al pronunciamiento de fondo, resulta oportuno entrar el estudio de éste último.

**QUINTO.- HECHOS DENUNCIADOS, EXCEPCIONES Y DEFENSAS.** Que toda vez que no se opusieron causales de improcedencia y dado que esta autoridad no advirtió alguna que debiera estudiarse de oficio en el actual sumario, lo procedente es entrar al análisis de los hechos denunciados y

## SUP-RAP-291/2012

a las excepciones y defensas hechas valer por los denunciados.

**A) En primer término es de referir que el accionante, mediante su escrito de queja hace valer lo siguiente:**

- Con motivo del referido Proceso Electoral Federal, los distintos partidos políticos y coaliciones que contienden, han difundido diversa propaganda electoral en los medios de comunicación social.
- Que el día 18 de mayo del año en curso, la representación del partido denunciante tuvo conocimiento de la difusión radiofónica de propaganda electoral elaborada por el Partido Acción Nacional que, desde su perspectiva, constituye violación a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la normatividad legal y reglamentaria aplicable.
- Que los spots motivo de la queja, son los identificados con el nombre de “Nueva Tarea”, en versiones para su transmisión en televisión y radio, con las claves alfanuméricas RV00748-12 y RA-01275-12, respectivamente, los cuales pueden ser consultados (vistos y escuchados) en la dirección electrónica <http://pautas.ife.org.mx/>, en la que se contienen las pautas para medios de comunicación del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, y en el apartado relativo a “Programas y promocionales partidos políticos”, tanto para Televisión (*sic*) como Radio, que corresponden al Partido Acción Nacional.
- Que el spot de televisión versión “Nueva Tarea” y folio “RV-00748-12”, tiene una duración de 30 segundos y muestra una serie de tomas en las que en su mayoría se observan a los que parecen ser estudiantes, profesores, instalaciones y enseres propios de una escuela (salón de clases o aula, laboratorio, patio, butacas, libros, libretas, etcétera).
- Que a partir del segundo catorce al veinte del video, aparece la C. Josefina Vázquez Mota, candidata a Presidente de la República Mexicana por el Partido Acción Nacional, quien refiere: “...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella!...”; a partir del segundo veinticuatro a veinticinco y del veintiocho al treinta, vuelve a aparecer la imagen de la C. Josefina Vázquez Mota en tres tomas.
- Que en la última toma del video se insertan frases en las que se lee: en letras blancas y mayúsculas la palabra “PRESIDENTA” y debajo la leyenda “LA MUJER TIENE PALABRA”; en la parte inferior de la toma, se insertan un rectángulos en tono color azul en el que se observa de izquierda a derecha el emblema del Partido Acción Nacional marcado con una paloma en color rojo, enseguida se lee la frase “JOSEFINA DIFERENTE” y finalmente, al pie de la imagen se aprecia una leyenda en letras de color blanco que dice: “VOTA POR DIPUTADOS Y SENADORES DEL PAN” [www.josefina.mx](http://www.josefina.mx).
- Que los promocionales están siendo transmitidos a nivel nacional en los tiempos que en radio y televisión corresponden al Partido Acción Nacional, por lo que su difusión e influencia trasciende en todo el territorio nacional.
- Que el Partido Acción Nacional ha violentado disposiciones constitucionales y legales al elaborar propaganda electoral para su difusión, en tiempos que como prerrogativa corresponden a los

partidos políticos en radio y televisión, que no se ajusta al marco jurídico aplicable.

- Que el Partido Acción Nacional en realidad pretende un posicionamiento ilícito en su campaña federal por el cargo de Presidente de la República, esto es, de la campaña electoral que corresponde a la elección del Poder Ejecutivo, a través del empleo o uso de espacios en radio y televisión que corresponden a las campañas electorales de Diputados y Senadores federales, es decir, de la elección de integrantes del Poder Legislativo.
- Quedan establecidos de manera diferenciada los tiempos que en radio y televisión corresponderán a las campañas electorales federales, dependiendo del tipo de campaña, de tal suerte que las campañas que se refieren a las elecciones de Diputados y de Senadores, son comprendidas como una misma campaña para la distribución de espacios en tales medios y, de manera independiente, se encuentra el acceso a dichos medios de comunicación para la campaña por la cual se contiende en la elección de Presidente de la República.
- Que quienes participen en un Proceso Electoral para aspirar por una diputación federal o una senaduría, deberán conducir, relacionar y vincular sus mensajes al tipo de campaña que les corresponde, siendo que el señalamiento o la referencia a cualquier campaña ajena, implicaría una intromisión y una violación a lo establecido en la normatividad electoral.
- Que los promocionales elaborados por el Partido Acción Nacional para su difusión en radio y televisión en los tiempos asignados a ese instituto político que corresponden a las elecciones del poder legislativo, con contenidos relacionados con la elección de Presidente de la República, constituyen una infracción a la normativa electoral y, con tal conducta, atenta contra los principios rectores de los procesos electorales; esto es, los de equidad y legalidad.
- Que el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que, en cuanto a la forma de acceso a la prerrogativa de los partidos, debe hacerse de forma diferenciada, asignando al menos un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes (ejecutivo o legislativo).
- Que las medidas cautelares resulta necesaria puesto que, los promocionales cuestionados implican un uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y la televisión de la que gozan los partidos políticos, y devienen violatorios de los bienes jurídicamente protegidos por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Que la propaganda político-electoral reclamada no se ajusta a lo cánones del bloque constitucional (preceptos y principios constitucionales, y el denominado principio de "convencionalidad", es decir, la normatividad prevista en los tratados internacionales suscritos por México), ni tampoco a lo establecido en la normatividad secundaria electoral, por lo que los promocionales reclamados exceden el derecho de libertad de expresión.
- Que los spots cuestionados (elaborados y entregados para su difusión por el Partido Acción Nacional) no encuentran amparo en la garantía de libertad de expresión, toda vez que la información que se difunda en el ejercicio de ese derecho, debe ser veraz cuando se trata de la difusión de hechos destinados a influir en la

## SUP-RAP-291/2012

formación de la opinión pública, es decir, los hechos o datos difundidos deben estar respaldados por un indispensable deber de cuidado por parte de su emisor, encaminado a procurar que lo que quiere difundirse tenga suficiente asiento en la realidad y que, en esas condiciones, el informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estado o situación de los hechos acerca de los cuales informa, lo que en el caso de la propaganda reclamada no ocurrió.

- Que quienes difundan propaganda electoral tengan un cierto estándar de diligencia y que muestren el cuidado debido para no afectar esos derechos, orden y valores públicos. Asimismo, que resulta incontrovertible la afirmación de que la libertad de expresión no se circunscribe al derecho de externar la posición de quien participa en el foro público, sino que también extiende su cobertura a quienes participan recibiendo los mensajes de lo que los demás tienen que decir, según se constata de la lectura de la parte final del párrafo primero del artículo 6° de la Constitución Federal, que contiene el derecho a recibir información veraz y no manipulada.

- Que la ley procura que la emisión de los votos de los electores se realice en un ámbito de total libertad y que éstos puedan escoger al partido o candidato de su elección sobre la base del conocimiento de propuestas de campaña y de hechos veraces que contribuyan a la formación de una conciencia ciudadana más enterada, lo que resulta esencial para el progreso social, toda vez que cuando el elector es influenciado por informaciones que carecen de veracidad, tal conducta es en sí misma violatoria del derecho a la información establecido en la Constitución como una garantía a favor de los individuos y de la sociedad en su conjunto y, en vía de consecuencia, resulta atentatoria de la libertad del sufragio, ya que la información carente de veracidad tiene un efecto distorsionador de la libertad de los electores y, en última instancia, un efecto disruptor (*sic*) de un proceso democrático.

- Que la capacidad de los partidos políticos, y de los candidatos postulados por éstos, para divulgar su propaganda electoral, tiene como límites el respeto a la honra o dignidad de terceros; el deber de cuidado por parte de quien emite información o afirmaciones sobre hechos; de procurar que lo que quiere difundirse tenga suficiente asiento en la realidad; el deber de quien difunde informaciones o afirmaciones sobre hechos, de que acató un estándar de diligencia en la comprobación del estado o situación de los hechos sobre los que informa, y el respeto irrestricto a la libertad del sufragio, lo cual implica la prohibición de inducir ilegalmente a los ciudadanos para que emitan su voto en un determinado sentido.

- Que la propaganda electoral que se reclama resulta violatoria del derecho a la información y atentatoria del principio de libertad del sufragio, ya que no se encuentra amparada por los derechos a la libre expresión y a la información plasmados en la Constitución Federal, en virtud de que los spots reclamados son demostrativos de que Partido Acción Nacional no difundió información veraz, no tuvo el debido cuidado ni la diligencia necesaria en la comprobación del estado o situación que guardan los hechos acerca de los cuales informaba, toda vez que la forma

en que se presentan a los electores la información contenida en los promocionales que se reclaman, no encuentran un sustento en hechos objetivos y reales, a más de que constituyen meras insinuaciones insidiosas y formas de manipulación, mediante las cuales se pretende influir de manera indebida en el cuerpo electoral a través de los medios de comunicación social con la difusión de hechos inexactos y carentes de veracidad.

- Que los promocionales cuestionados constituyen afirmaciones de hechos que incumplen el canon de veracidad y, por ende, son violatorios del orden jurídico.

- Que en la expresión: "...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, seguida de la frase: ¡Peña Nieto ya pactó con ellal (*sic*)...", cuenta con un núcleo semántico preciso en su significado, pues refiere que el candidato a la Presidencia de la República de la Coalición "Compromiso por México", realizó una determinada conducta, en concreto, que ha realizado un "pacto" con la C. Elba Esther Gordillo Morales.

- Que cuando en los spots cuestionados se afirma que "...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, es evidente que tal afirmación coloca a dicha ciudadana como alguien sumamente criticable y censurable. En consecuencia, al agregar en los spots reclamados la expresión "... ¡Peña Nieto ya pactó con ellal...", es evidente que se pretende colocar al candidato presidencial de mi representado en una posición semejante, es decir, como una persona que comparte o participa del supuesto "freno" a la educación en México y, por tanto, indigna y merecedora del rechazo ciudadano.

- Que nuestro sistema jurídico confiere a los partidos políticos la obligación de que en la propaganda que difundan en los tiempos estatales de radio y televisión que al efecto les asignen, respeten un canon de veracidad y que, por tanto, tengan el debido cuidado y la diligencia necesaria en la comprobación del estado y situación que guardan los hechos acerca de los cuales informan a la ciudadanía. La normatividad aplicable no permite que la propaganda que se difunda en radio y televisión constituya una forma de difusión de hechos inexactos o carentes de veracidad, ni mecanismos de manipulación o de realización de insinuaciones insidiosas, aprovechando el amplio poder de penetración de los medios de comunicación social.

**B) Por su parte, el representante del Partido Acción Nacional, opuso las excepciones y defensas siguientes:**

- Que el Partido Acción Nacional NIEGA categóricamente los hechos expuestos por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que parte de apreciaciones subjetivas, oscuras, tendenciosas e imprecisas, al considerar que del contenido de los promocionales identificados con clave RV00748-12 y RA01275-12 son violatorios de la Constitución Federal así como de lo establecido en el Código Federal Comicial.

- Que dicha propaganda que emite el partido denunciado a través de los espacios destinados a las campañas para Diputados y Senadores, es propaganda destinada a posicionar la campaña por el cargo de elección correspondiente al Ejecutivo Federal y con ello se viola el principio de equidad en la contienda electoral.

- Que la propaganda electoral no tiene más restricciones que las previstas por la propia norma de la materia, dichas restricciones son las relativas a la inclusión de expresiones que denigren a los partidos políticos o a las instituciones o calumnien a

## SUP-RAP-291/2012

las personas; que se abstengan de emplear símbolos religiosos y, en general, que sean susceptibles de afectar alguno de los principios que rigen un proceso democrático.

- Los partidos políticos tienen la libertad de asignar tiempos de conformidad a lo establecido por el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Que no existe prohibición alguna respecto a determinar el contenido de los promocionales siempre y cuando se encuentren dentro de las restricciones que se han señalado, así como lo establecido en el numeral 60 del Código Electoral Federal.
- Los partidos políticos tienen plena libertad para determinar los contenidos de la propaganda que emplean, y en todo caso, quedan sujetos a responsabilidades ulteriores por trasgresión o quebranto de normatividad diversa.
- Que cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, ya que, salvo las restricciones referidas, se observa que, dentro del marco jurídico referido no se encuentran establecidos expresamente los alcances respecto de los contenidos que debe emplear los partidos en su propaganda electoral.
- Que, en modo alguno se desprende, que en dichas prohibiciones, les sea vedado a los institutos políticos utilizar de manera simultánea sus prerrogativas en radio y televisión para promocionar tanto la campaña presidencial como la legislativa; ello en virtud de que el fin principal de la propaganda electoral, tiene que ver con la intención de obtener el voto del electorado, haciendo uso de esta prerrogativa, por tanto, no le debe asistir la razón al quejoso, al señalar que el Partido Acción Nacional infringe la normativa electoral al utilizar espacios destinados a las campañas para diputados federales y senadores para realizar propaganda dirigida a posicionar el cargo de elección referente al Ejecutivo Federal.
- Que en otro procedimiento se ha pronunciado al respecto, de manera particular en el expediente SCG/PE/PRI/CG/150/PEF/227/2012, en el que concluyó respecto de la naturaleza del artículo 60 del Código Federal Electoral, por lo que en el presente caso, al tratarse de hechos de similar marco normativo aplicable, lo conducente es que dicho procedimiento corra la misma suerte que el ya referido y en el que esa autoridad electoral administrativa se manifestó por declararlo infundado y en consecuencia absolver al Partido Acción Nacional.
- Que el quejoso se duele en cuanto al contenido del promocional, que rebasa los límites de la libertad de expresión, el Partido Acción Nacional NIEGA categóricamente que las manifestaciones hechas por la C. Josefina Eugenia Vázquez Mota dentro de los promocionales de marras excedan de dicha garantía constitucional consagrada.
- El quejoso advierte que las expresiones "...Elba Esther Cardillo (*sic*) no frenará más la educación de este país,... "así como "...¡Peña Nieto ya pactó con ella!"; las mismas en nada rebasan los límites establecidos por la libertad de expresión y manifestación de ideas, consagrado por los numerales 6° y 7° de la Constitución Federal.
- Que el contenido en los promocionales respecto a la determinada acción que se le atribuye al C. Enrique Peña Nieto, no

contraviene dispositivo alguno que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda electoral, ello toda vez que las expresiones se concretan a señalar una actividad específica atribuida al candidato del Revolucionario Institucional por lo que no pueden ser ubicadas tales manifestaciones dentro de las hipótesis prohibitivas reguladas por la norma electoral federal vigente.

- Que el promocional realiza una crítica a la política de educación en el país y a los distintos actores públicos y relevantes de dicho entorno. Cabe recordar además que la educación es un tema tan trascendental que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga un espacio privilegiado dentro del artículo 3º; razón suficiente para que dicho tema sea de interés y parte de la agenda pública del país.

- Las manifestaciones expuestas dentro del promocional de litis no rebasa en absoluto los límites que establecen para la libertad de expresión y manifestación de ideas, por lo que no se atenta al canon de veracidad argumentado por el quejoso toda vez que se trata de una temática dentro del debate público como lo es la educación en México.

**SEXTO.- LITIS.** Que una vez sentado lo anterior corresponde a esta autoridad fijar la litis en el presente procedimiento, la cual se constriñe en determinar:

A. La presunta violación a lo previsto en el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u); 60; 342, párrafo 1, incisos a) y n); 367, párrafo 1, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; por parte del **Partido Acción Nacional**, con motivo de la difusión de propaganda electoral dentro de los tiempos en radio y televisión que como prerrogativa corresponden a dicho instituto político, que presuntamente contraviene las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos, lo anterior, por los promocionales atribuibles al Partido Acción Nacional con el nombre “**Nueva Tarea**”, identificados con las claves **RV00748-12** (versión televisión) y **RA01275-12** (versión radio), que a decir del quejoso dicha propaganda que emite el Partido Acción Nacional a través de los espacios destinados a las campañas para Diputados y Senadores del propio instituto político, difunde propaganda electoral destinada a posicionar la campaña por el cargo de elección correspondiente al Ejecutivo Federal; así mismo, que con dicha propaganda se afecta el derecho a la información, se incumple el canon de veracidad y se violenta el principio de libertad de sufragio, en tanto que no difunden información veraz.

**SÉPTIMO.- EXISTENCIA DE LOS HECHOS.** Que por cuestión de método, y para la mejor comprensión y resolución del presente asunto, esta autoridad electoral federal estima fundamental verificar la existencia de los hechos materia de la denuncia formulada por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, toda vez que a partir de esa determinación, esta autoridad se

**SUP-RAP-291/2012**

encontrará en posibilidad de emitir algún pronunciamiento respecto de su legalidad o ilegalidad.

En primer término, conviene precisar que los motivos de inconformidad que se someten a la consideración de esta autoridad electoral federal en el presente asunto, guardan relación con la presunta difusión de propaganda electoral por parte del Partido Acción Nacional, dentro de los tiempos en radio y televisión que como prerrogativa corresponden a dicho instituto político, hechos que pudieran infringir las reglas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en la normativa electoral federal.

En este tenor, corresponde a esta autoridad valorar las pruebas que obran en el sumario en que se actúa, que tengan relación con la litis planteada en el presente Procedimiento Especial Sancionador:

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD ELECTORAL**

Es de referir que el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en uso de sus facultades de investigación y a efecto de allegarse de mayores elementos que permitieran la debida integración del presente asunto, requirió diversa información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de éste Instituto.

**A) DOCUMENTALES PÚBLICAS**

**I.- Respuesta de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos dentro del expediente SCG/PE/PR/CG/180/PEF/257/2012, al requerimiento de información que le fue formulado:**

Oficio número DEPPP/STCRT/6044/2012, de fecha veintiuno de mayo del año en curso, suscrito por el Licenciado Alfredo Ríos Camarena Rodríguez, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de esta institución, a través del cual desahogó el pedimento de información planteado, y cuyo contenido medular es del tenor siguiente:

*“(…)*

*Al respecto, y en atención a lo solicitado en el inciso a) del oficio que por esta vía se contesta, me permito hacer de su conocimiento que derivado del monitoreo efectuado en el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM) en las **emisoras de radio y televisión a nivel nacional, el 21 de mayo del año en curso con corte a las 09:00 horas, se detectó la difusión de los materiales identificados con los folios RV-00748-12 y RA01275-12, tal y como se precisa a continuación:***

-----  
-----  
-----  
-----

## SUP-RAP-291/2012

ESTADO	RA01275-12	RV-00748-12	Total general
AGUASCALIENTES	31	3	34
BAJA CALIFORNIA	48	8	56
BAJA CALIFORNIA SUR	8	1	9
CHIAPAS	61	20	81
CHIHUAHUA	78	13	91
COAHUILA	86	13	99
COLIMA	10	2	12
DISTRITO FEDERAL	40		40
DURANGO	32	4	36
GUANAJUATO	36	5	41
GUERRERO	44	14	58
HIDALGO	31	5	36
JALISCO	61	7	68
MÉXICO	22	1	23

ESTADO	RA01275-12	RV-00748-12	Total general
MICHOACÁN	31	6	37
MORELOS	19		19
NAYARIT	15	3	18
NUEVO LEON	38	4	42
OAXACA	46	17	63
PUEBLA	52	3	55
QUERÉTARO	15		15
QUINTANA ROO	25	3	28
SAN LUIS POTOSÍ	18	7	25
SINALOA	59	7	66
SONORA	46	6	52
TABASCO	15	2	17
TAMAULIPAS	100	13	113
TLAXCALA	13		13
VERACRUZ	124	13	137
YUCATAN	19	4	23
ZACATECAS	20	2	22
<b>TOTAL</b>	<b>1243</b>	<b>186</b>	<b>1429</b>

*Cabe mencionar que en el reporte no aparecen detecciones del estado de Campeche, pues los promocionales se transmitieron posteriores a las 09:00 am.*

*Por cuanto hace al inciso b) adjunto al presente se remite en medio magnético identificado como **anexo***

**SUP-RAP-291/2012**

*uno el reporte de monitoreo generado en el SIVeM en el cual se detalla los días y horas en que fueron transmitidos, el número de impactos, los canales de televisión o emisoras de radio en que se estén o hayan transmitido los spots de mérito.*

*Asimismo, me permito informarle que los materiales identificados con los números de folio **RV-00748-12** y **RA01275-12** fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tiene derecho el Partido Acción Nacional. Lo anterior, se puede constatar mediante el oficio **RPAN/749/2012** de 12 de mayo del año en curso, mismo que acompaña al presente en copia simple como **anexo dos**.*

*La vigencia de los promocionales mencionados es la siguiente:*

Registros	Partido Político	Versión	Oficio petición del partido para su transmisión		Vigencia	Observaciones
			Número	Fecha		
RV-00748-12 30 seg	PAN	Nueva Tarea	RPAN/749/2012	12-mayo-12	Del 18 al 26 de mayo de 2012	FEDERAL Si el PAN no realiza cambios la vigencia puede ser ampliada del 27 al 31 de mayo de 2012.
RA01275-12 30 seg	PAN	Nueva Tarea	RPAN/749/2012	12-mayo-12	Del 18 al 26 de mayo de 2012	FEDERAL Si el PAN no realiza cambios la vigencia puede ser ampliada del 27 al 31 de mayo de 2012.

*Finalmente y en relación con el inciso c) de su requerimiento se adjunta como anexo tres el catálogo de representantes legales de las concesionarias y permisionarias a nivel nacional.*

*(...)*

- Copia del RPAN/749/2012 de fecha 12 de mayo del año en curso, la transmisión de las versiones intituladas “Nueva Tarea” (RV00748-12), en los canales de televisión correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como la difusión vía satelital y/o internet de la versión intitulada “Nueva Tarea” (RA01275-12).

**II.- Respuesta de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos al requerimiento de información que le fue formulado mediante oficio identificado con el numeral SCG/4484/2012:**

Oficio número DEPPP/STCRT/7633/2012, suscrito por el Licenciado Alfredo Ríos Camarena Rodríguez, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de esta institución, a través del cual desahogó el pedimento de información planteado, y cuyo contenido medular es del tenor siguiente:

“(..)

Al respecto, y en atención a lo solicitado en el inciso a) del oficio que por esta vía se contesta, me permito hacer de su conocimiento que derivado del monitoreo efectuado en el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM) en las **emisoras de radio y televisión a nivel nacional**, durante el periodo comprendió del **18 al 21 de mayo del año en curso**, se detectó la difusión de los materiales identificados con los folios **RV-00748-12 y RA01275-12**, tal y como se precisa a continuación:

ENTIDAD	RA01275-12	RV00748-12	Total general
AGUASCALIENTES	447	109	556
BAJA CALIFORNIA	1189	434	1623
BAJA CALIFORNIA SUR	247	147	394
CAMPECHE	133	99	232
CHIAPAS	734	439	1173
CHIHUAHUA	1244	504	1748
COAHUILA	1303	509	1812
COLIMA	207	134	341
DISTRITO FEDERAL	677	140	817
DURANGO	573	198	771
GUANAJUATO	666	163	829
GUERRERO	701	377	1078
HIDALGO	422	118	540
JALISCO	1071	284	1355
MÉXICO	507	220	727
MICHOACAN	900	438	1338
MORELOS	294	71	365
NAYARIT	294	152	446
NUEVO LEON	713	168	881
OAXACA	587	416	1003
PUEBLA	721	132	853
QUERÉTARO	233	56	289
QUINTANA ROO	321	218	539
SAN LUIS POTOSÍ	306	280	586
SINALOA	944	266	1210
SONORA	768	269	1037
TABASCO	303	84	387
ENTIDAD	RA01275-12	RV00748-12	Total general
TAMAULIPAS	1448	619	2067
TLAXCALA	147	15	162
VERACRUZ	1806	397	2203
YUCATÁN	330	129	459
ZACATECAS	129	22	151
Total general	20365	7607	27972

Por cuanto hace al inciso **b)** adjunto al presente se remite en medio magnético identificado como **anexo uno** el reporte de monitoreo generado en el SIVeM

## SUP-RAP-291/2012

en el cual se detalla los días y horas en que fueron transmitidos, el número de impactos, los canales de televisión o emisoras de radio en que se estén o hayan transmitido los spots de mérito.

Asimismo, me permito informarle que los materiales identificados con los números de folio **RV-00748-12 y RA01275-12** fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tiene derecho el Partido Acción Nacional. Lo anterior, se puede constatar mediante el oficio **RPAN/749/2012** de 12 de mayo del año en curso, mismo que acompaña al presente en copia simple como **anexo dos**.

La vigencia de los promocionales mencionados es la siguiente:

Registros	Partido Político	Versión	Oficio petición del partido para su transmisión		Vigencia	Observaciones
			Número	Fecha		
RV-00748-12 30 seg	PAN	Nueva Tarea	RPAN/749/2012	12-mayo-12	Del 18 al 26 de mayo de 2012	FEDERAL Si el PAN no realiza cambios la vigencia puede ser ampliada del 27 al 31 de mayo de 2012.
RA01275-12 30 seg	PAN	Nueva Tarea	RPAN/749/2012	12-mayo-12	Del 18 al 26 de mayo de 2012	FEDERAL Si el PAN no realiza cambios la vigencia puede ser ampliada del 27 al 31 de mayo de 2012.

Finalmente y en relación con el inciso **c)** de su requerimiento se adjunta como **anexo tres** el catálogo de representantes legales de las concesionarias y permisionarias a nivel nacional.  
(...)"

- Copia del oficio RPAN/749/2012 de fecha 12 de mayo del año en curso, la transmisión de las versiones intituladas "Nueva Tarea" (RV00748-12), en los canales de televisión correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como la difusión vía satelital y/o internet de la versión intitulada "Nueva Tarea" (RA01275-12).

En este contexto, debe decirse que la información proporcionada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de este organismo público autónomo, constituyen **documentales públicas**, en términos de lo previsto en los artículos 358, párrafos 1 y 3, inciso a), y 359, párrafo 2 del código federal electoral, razón por la cual la misma tiene valor probatorio pleno respecto a los hechos en ella se consignan.

Al respecto, resulta aplicable al caso concreto la jurisprudencia 24/2010, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la voz **“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.”**

**PRUEBAS APORTADAS POR EL DENUNCIANTE**

Cabe referir, que el Representante del Partido Revolucionario Institucional, anexó a su escrito de queja de fecha diecinueve de mayo del año en curso, las siguientes pruebas:

**A) PRUEBAS TÉCNICAS.**

1.- Consistente en dos discos compactos que contiene los archivos que a continuación se detallan:

a) Disco Compacto que contiene el Spot - Televisión identificado con la clave RV00748-12, denominado “Nueva Tarea”.

Archivo del Disco Compacto, que a decir del quejoso contiene el promocional en televisión con la leyenda “Nueva Tarea”, que se identifica con el número de folio RV00748-12.

Al respecto, debe decirse que esta autoridad al realizar el análisis del contenido del disco compacto en cuestión, visualizó un archivo, cuyo título es RV00748-12, mismo que contiene el audio siguiente:

“Josefina Vázquez Mota. Una buena maestra sabe que tiene la responsabilidad de formar a nuestros niños, una mala maestra prefiere tomar las calles que enseñar valores; mi tarea es que evaluemos a los maestros y apoyemos a los buenos que son la mayoría; Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella! Soy diferente porque mi pacto es con los niños y los buenos maestros.

Niños. La mujer tiene palabra.

Voz Off. Josefina Presidenta.”

b) Disco Compacto que contiene el Spot – Radiofónico identificado con la clave RA01275-12, denominado “Nueva Tarea”.

Archivo del Disco Compacto, que a decir del quejoso contiene el promocional en radio con la leyenda “Nueva Tarea”, que se identifica con el número de folio RA01275-12, denominado “Nueva Tarea”.

Al respecto, debe decirse que esta autoridad al realizar el análisis del contenido del disco compacto en cuestión, visualizó un archivo, cuyo título es RA01275-12, mismo que contiene el audio siguiente:

“Josefina Vázquez Mota. Una buena maestra sabe que tiene la responsabilidad de formar a nuestros niños, una mala maestra prefiere tomar las calles que enseñar valores; mi tarea es que evaluemos a los

## **SUP-RAP-291/2012**

maestros y apoyemos a los buenos que son la mayoría; Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella! Soy diferente porque mi pacto es con los niños y los buenos maestros.

Niños. La mujer tiene palabra.  
Voz Off. Josefina Presidenta.”

En este sentido, los discos señalados con anterioridad, dada su propia y especial naturaleza debe considerarse como una prueba técnica en atención a lo dispuesto por los artículos 358, párrafo 3, inciso c) y 359, párrafos 1 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 33, párrafo 1, inciso c); 36; 44, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, cuyo valor probatorio es indiciario respecto de los hechos que en el mismo se contienen.

En ese tenor, cabe recordar que se considera que las pruebas técnicas han sido reconocidas unánimemente por la doctrina como de tipo imperfecto, ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionar y la dificultad para demostrar de modo absoluto e indudable las falsificaciones o alteraciones que pudieran haber sufrido, pues es un hecho notorio que actualmente existen al alcance común de la gente un sinnúmero de aparatos y recursos tecnológicos y científicos para la obtención de imágenes, videos y de casetes de audio de acuerdo al deseo, gusto o necesidad de quien las realiza, ya sea mediante la edición total o parcial de las representaciones que se quieren captar y/o de la alteración de las mismas, colocando a una persona o varias en determinado lugar y circunstancias o ubicándolas de acuerdo a los intereses del editor para dar la impresión de que están actuando conforme a una realidad aparente o en su caso, con la creación de las mismas en las circunstancias que se necesiten.

### **CONCLUSIONES**

En efecto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 358, párrafo 3; 359, párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 33, párrafo 1, incisos a) y c), 34, párrafo 1; 36, párrafo 1; 41, párrafo 1; 44, párrafos 1, 2 y 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, esta autoridad al valorar las pruebas en su conjunto, atendiendo las reglas de la lógica, la experiencia, la sana crítica, así como los principios rectores de la función electoral, arriba a las siguientes conclusiones:

**1.-** Quedó acreditado que los promocionales identificados con los folios RA01275-12 y RV00748-12 se transmitieron a nivel nacional, durante el periodo comprendido del dieciocho al veintiuno de mayo del año en curso.

**2.-** Quedó demostrado que los materiales identificados con los números de folio RA01275-12 y RV00748-12, están

pautados como parte de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene acceso el Partido Acción Nacional

**3.-** Quedó acreditado que el Partido Acción Nacional solicitó mediante oficio RPAN/749/2012 de fecha 12 de mayo del año en curso, la transmisión de las versiones intituladas "Nueva Tarea" (RV00748-12), en los canales de televisión correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como la difusión vía satelital y/o internet de la versión intitulada "Nueva Tarea" (RA01275-12).

**4.-** Quedó acreditado que la vigencia para la difusión del spot en radio y televisión identificado con los números de folios RA01275-12 y RV00748-12, comprende del dieciocho al veintiséis de mayo del año en curso.

**OCTAVO.- CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA CONDUCTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.** Es preciso señalar que de conformidad con los artículos 41 Constitucional así como 48 a 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen las normas y reglas para el uso y acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, asimismo es aplicable el artículo 342 del mismo código, que establece las infracciones atribuibles a los partidos políticos, a saber:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

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

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

*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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y*

## SUP-RAP-291/2012

*afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.*

*Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.*

*II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

*El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:*

*a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

*b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.*

*c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.*

*El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

*La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.*

*De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.*

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

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

*a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;*

*b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;*

*c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;*

*d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario*

## SUP-RAP-291/2012

de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

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

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los

*estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.*

*Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:*

*a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;*

*b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y*

*c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.*

*Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.*

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

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

*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.*

## SUP-RAP-291/2012

*IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.*

*La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.*

*La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.*

*(...)*”

### **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### **“Artículo 48**

*1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:*

- a) Tener acceso a la radio y televisión en los términos de la Constitución y este Código;*
- b) Participar, en los términos de este Código, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.*
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia; y*
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.*

#### **Artículo 76**

*1. Para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, conforme a lo siguiente:*

- a) El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran; y*
- b) El Comité se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos.*

*2. El Comité se integra por:*

- a) *Un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional;*
- b) *Tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos a que se refiere el presente Código; y*
- c) *El director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como su secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien designe.*

*3. El Comité será presidido por el consejero electoral que ejerza la misma función en la Comisión a que se refiere el inciso b) del párrafo anterior.*

*4. Las decisiones del Comité se tomarán, preferentemente, por consenso de sus integrantes. En caso de votación solamente ejercerán el derecho a voto los tres consejeros electorales.*

*5. Los acuerdos adoptados por el Comité solamente podrán ser impugnados por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.*

*6. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión.*

*7. El Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión.*

*8. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.*

**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;*
- b) *El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;*
- c) *El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;*
- d) *No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos*

## SUP-RAP-291/2012

*Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus Reglamentos;*

*e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;*

*f) Exceder los topes de gastos de campaña;*

*g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;*

*h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas electorales;*

*i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;*

*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;*

*k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a su información;*

*l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;*

*m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; y*

*n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código.”*

De la revisión tanto de las bases constitucionales, como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos se obtiene que el marco legal señala los siguientes aspectos:

- Establece que los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Federal Electoral (Instituto) es autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.
- La cantidad de minutos a disposición del Instituto en radio y televisión para los partidos políticos nacionales.
- La cantidad de minutos a disposición del Instituto en radio y televisión para fines propios y de otras autoridades electorales
- La distribución de tiempo convertido en mensajes en cada estación de radio y canal de televisión.
- Las unidades de medidas de los mensajes.

- Los horarios de distribución de los mensajes en cada estación de radio y canal de televisión.
- El criterio de asignación a cada partido político, según sea proceso federal o local electoral, así como fuera de los procesos electorales.
- La forma de transmisión de los mensajes (conforme a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto y la Junta General Ejecutiva).
- Las funciones y reglas generales de operación del Comité de Radio y Televisión del Instituto.

Es necesario puntualizar que la legislación establece disposiciones que regulan la forma y tiempo conforme a las cuales los partidos políticos pueden legalmente acceder a la radio y la televisión, **pero no abarca de ningún modo lo que deben o pueden decir a través del uso de estos tiempos en esos medios.**

En este sentido y a fin de ampliar el presente análisis, conviene revisar las normas de la legislación electoral que regulan la propaganda política y electoral de los partidos políticos, entendiendo por propaganda política la que en forma permanente tienen derecho a difundir, y por electoral la que realizan dentro de los procesos electorales con el fin de obtener votos.

Son aplicables los artículos 41 constitucional y 38, párrafo 1, incisos p) y q); 49; 52; 60; 76; 78; 211; 212; 228; 229; 232; 233; 234; 235; 236; 237; 336; y, 342, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

**“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 6° de la Constitución;*

**q)** *Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;*

*(...)*

**Artículo 49**

*1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.*

*2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y*

## **SUP-RAP-291/2012**

*la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.*

*3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.*

*4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.*

*5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.*

*6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.*

*7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de Lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades e precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento del público.*

### **Artículo 52**

*1. El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de este Código; lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores. En estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero, del Libro Séptimo de este Código.*

**Artículo 60**

*1. Cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el Proceso Electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.*

**Artículo 76**

*(Ya transcrito)*

**Artículo 78**

*1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:*

*a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:*

*I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;*

*II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:*

*- El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.*

*- El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del*

## **SUP-RAP-291/2012**

*Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;*

*III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;*

*IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) de este artículo.*

*V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.*

*b) Para gastos de campaña:*

*I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;*

*II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y*

*III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.*

*c) Por actividades específicas como entidades de interés público:*

*I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;*

*II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y*

*III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.*

*(...)*

*2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:*

*a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y*

*b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria;*

*3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.*

*4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:*

*a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:*

*I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y*

*II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.*

*b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno*

## SUP-RAP-291/2012

responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.

**c)** El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

**I.** Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

**II.** De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

**III.** Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;

**IV.** Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y

**V.** Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación;

**d)** El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los

*informes respectivos; y e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:*

*I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.*

*II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.*

*III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones; y*

*IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.*

*5. En todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.*

**Artículo 211**  
**(Ya transcrito)**

**Artículo 212**  
**(Ya transcrito)**

**Artículo 228**  
**(Ya transcrito)**

**Artículo 229**  
**1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.**

## **SUP-RAP-291/2012**

**2.** Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

**a) Gastos de propaganda:**

**I.** Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

**b) Gastos operativos de la campaña:**

**I.** Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

**c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:**

**I.** Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

**d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:**

**I.** Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

**3.** No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

**4.** El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

**a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:**

**I.** El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.

**b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:**

**I.** El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la

*cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; y*

*II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.*

**Artículo 232**

*1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.*

*2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7o. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.*

**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.*

## **SUP-RAP-291/2012**

*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 234**

*1. La propaganda que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetará a lo previsto por el artículo anterior, así como a las disposiciones legales y administrativas expedidas en materia de protección del medio ambiente y de prevención de la contaminación por ruido.*

### **Artículo 235**

*1. En las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo, salvo cuando se trate de los locales a que se refiere el párrafo 2 del artículo 230 de este Código y exclusivamente por el tiempo de duración del acto de campaña de que se trate.*

### **Artículo 236**

*1. En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:*

*a) No podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población. Las autoridades electorales competentes ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a esta norma;*

*b) Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario;*

*c) Podrá colgarse o fijarse en los bastidores y mamparas de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;*

*d) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y*

*e) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en edificios públicos.*

*2. Los partidos, coaliciones y candidatos deberán utilizar en su propaganda impresa y demás elementos promocionales materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables y de fácil degradación natural. Sólo podrá usarse material*

*plástico reciclable en la propaganda electoral impresa.*

*3. Los bastidores y mamparas de uso común serán repartidos por sorteo en forma equitativa de conformidad a lo que corresponda a los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento acordado en la sesión del Consejo respectivo, que celebre en enero del año de la elección.*

*4. Los Consejos Locales y Distritales, dentro del ámbito de su competencia harán cumplir estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.*

*5. Las quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos políticos y candidatos serán presentadas al vocal secretario de la Junta Distrital que corresponda al ámbito territorial en que se presente el hecho que motiva la queja. El mencionado vocal ordenará la verificación de los hechos, integrará el expediente y someterá a la aprobación del Consejo Distrital el Proyecto de Resolución. Contra la resolución del Consejo Distrital procede el recurso de revisión que resolverá el Consejo Local que corresponda.*

**Artículo 237**

*1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días;*

*2. Las campañas electorales para Diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.*

*3. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la Jornada Electoral.*

*4. El día de la Jornada Electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.*

*5. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del Proceso Electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al secretario ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio. En todo caso, la difusión de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión estará sujeta a lo dispuesto en el párrafo siguiente.*

## SUP-RAP-291/2012

*6. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.*

*7. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.*

### **Artículo 336**

*1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 228 de este Código.*

*2. Durante el Proceso Electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.*

*(...)*

De lo anterior, se obtiene que las únicas restricciones que el legislador estableció al contenido de la propaganda de los partidos políticos, pueden sintetizarse del modo siguiente:

- **Emplear cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas** [Artículos 41 constitucional, base tercera, apartado C; 38, párrafo 1, incisos p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].
- **Utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso** [Artículo 38, párrafo 1, incisos y q) del código federal electoral].
- **El respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos, en los términos del artículo 7º constitucional, respecto de propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos** [Artículo 332, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

- **Ajustar la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan, a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º constitucional** [Artículo 233, párrafo1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

Asimismo, derivado de las restricciones señaladas en la legislación de la materia, esta autoridad advierte que las conclusiones que se desprenden, al interpretar el artículo 60 del código electoral, son las siguientes:

- Cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho.
- En el caso de que se renueven el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de manera simultánea, cada partido deberá destinar al menos un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las últimas como una misma. Por lo que, se observa que la única limitante que señala dicho precepto, se refiere a la distribución del tiempo destinado a cada una de las campañas, es decir, tanto la del poder ejecutivo de como la del legislativo, por ende, deberá mínimamente corresponderles a cada uno de ellos el 70 y 30%, por lo tanto, no existe señalamiento expreso respecto a la forma en que debe hacerse dicha distribución.

#### **ESTUDIO DE FONDO**

Que una vez sentado lo anterior, y en cumplimiento al mandato ya planteado con anterioridad, esta autoridad se avocará a estudiar el motivo de inconformidad relativo a la presunta transgresión a lo previsto en el artículo 342, párrafo 1, incisos a) y n), en relación con los artículos 367, párrafo 1, incisos a) y b) y 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible al **Partido Acción Nacional**, en virtud de la presunta contravención a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos, lo anterior, por los promocionales atribuibles al Partido Acción Nacional con el nombre “**Nueva Tarea**”, identificados con las claves **RV00748-12** (versión televisión) y **RA01275-12** (versión radio), que a decir del quejoso dicha propaganda que emite el Partido Acción Nacional a través de los espacios destinados a las campañas para Diputados y Senadores del propio instituto político, difunde propaganda electoral destinada a posicionar la campaña por el cargo de elección correspondiente al Ejecutivo Federal, lo que se traduce en la violación a los principios de legalidad y equidad.

Así, para una mejor comprensión del presente asunto se transcribe el contenido del promocional pautado en radio y televisión correspondiente al Partido Acción Nacional, el cual es del tenor siguiente:

#### **PROMOCIONAL EN RADIO IDENTIFICADO CON EL FOLIO RA01275-12 “NUEVA TAREA”**

## SUP-RAP-291/2012

“Josefina Vázquez Mota. Una buena maestra sabe que tiene la responsabilidad de formar a nuestros niños, una mala maestra prefiere tomar las calles que enseñar valores; mi tarea es que evaluemos a los maestros y apoyemos a los buenos que son la mayoría; Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella! Soy diferente porque mi pacto es con los niños y los buenos maestros.

Niños. La mujer tiene palabra.

Voz Off. Josefina Presidenta.”

Es de resaltar que del promocional de televisión identificado con la clave **RV00748-12**, se advierte el mismo contenido de audio que el antes referido, pero adicionalmente contiene las siguientes palabras al final del mensaje: “PRESIDENTA”, “LA MUJER TIENE PALABRA”, aparece el emblema del PAN, las frases “JOSEFINA DIFERENTE” y “VOTA POR DIPUTADOS FEDERALES Y SENADORES DEL PAN”, “www.josefina.mx.” Al respecto, esta autoridad considera necesario entrar al estudio de fondo de la litis planteada, con el objeto de determinar si, derivado de los hechos materia de la queja, el instituto político denunciado transgredió las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en virtud de que los hechos denunciados consisten en la presunta violación a los principios de legalidad y equidad en la contienda.

Es preciso señalar que, derivado del apartado de “CONSIDERACIONES GENERALES”, se advierte la definición y los elementos que componen a la propaganda electoral, así como las reglas y limitantes para la misma, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior, puede concluirse que, salvo las limitantes referidas, los partidos políticos tienen plena libertad para determinar los contenidos de la propaganda que emplean, y en todo caso, quedan sujetos a responsabilidades ulteriores por trasgresión o quebranto de normatividad diversa.

Por otra parte, el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, ya que, salvo las restricciones referidas en párrafos precedentes, se observa que, dentro del marco jurídico referido no se encuentran establecidos expresamente los alcances respecto de los contenidos que deben emplear los partidos en su propaganda electoral.

Por lo que, en modo alguno se desprende, que en dichas prohibiciones, les sea vedado a los institutos políticos utilizar de manera simultánea sus prerrogativas en radio y televisión para promocionar tanto la campaña presidencial como la

legislativa; ello en virtud de que el fin principal de la propaganda electoral, tiene que ver con la intención de obtener el voto del electorado, haciendo uso de esta prerrogativa, por tanto, no le asiste la razón al quejoso, al señalar que el Partido Acción Nacional infringe la normativa electoral al utilizar espacios destinados a las campañas para diputados federales y senadores para realizar propaganda dirigida a posicionar el cargo de elección referente al Ejecutivo Federal.

Igualmente, dentro del mismo artículo establece la limitante de que cuando se renueven simultáneamente el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar, **por lo menos**, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, de lo que se puede observar que no establece limitantes referentes al contenido y lógica de cada campaña, así como tampoco establece que las propuestas e imágenes deban referirse a la campaña a la cual pertenece el tiempo destinado, por lo que no le asiste la razón al Partido Revolucionario Institucional al señalar que hacer referencia a una campaña ajena implica una intromisión al multicitado artículo, ya que el mismo, solo refiere el porcentaje mínimo que deberá otorgarse en caso de una renovación de poderes coincidente, como lo es el presente caso.

En efecto, dicho precepto es del tenor siguiente:

**“Artículo 60**

*1. Cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el Proceso Electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.”*

En primer lugar, se considera necesario señalar que el análisis de dicho precepto se va realizar a la luz de la argumentación teleológica, entendida por tal, como la interpretación de un determinado enunciado de acuerdo con su finalidad.

En consecuencia, lo teleológico se refiere a todo aquello relativo o correspondiente a la idea o la razón de la finalidad o de sus fines.

En la práctica, el uso del argumento teleológico se identifica, o se trata de identificar, con el fin concreto del precepto.

El legislador al momento de crear la norma, lo hace para conseguir un objetivo determinado, lo que conduciría a la concepción de la ley como un medio para alcanzar un fin determinado.

## SUP-RAP-291/2012

También se hace referencia al término finalidad cuando se asocia a un fin general de la materia o de una institución regulada.

En esta situación el sentido de la norma o de la ley, no estaría encerrada en sí misma, sino en relación con el objetivo más general que se persigue en la regulación de una determinada materia o institución jurídica.

No debe olvidarse que, mediante este argumento, se supera con frecuencia la interpretación literal de la ley.

Por todo lo anterior, se pueden anotar las siguientes conclusiones respecto del argumento teleológico:

- Se refiere a la interpretación de una norma de acuerdo a su finalidad.

- Es un poderoso auxiliar para atemperar el rigor formalista.

Por todo lo anterior, puede concluirse, que la naturaleza del artículo 60 del código electoral es la de garantizar espacios en radio y televisión a que tienen derecho los institutos políticos durante las contiendas electorales, específicamente durante la renovación simultánea de los poderes ejecutivo y legislativo federales, por lo que dentro del mismo, el legislador se dio a la tarea de establecer un porcentaje mínimo a cubrir durante dichos periodos para cada una de las campañas electorales y en modo alguno establece algún tipo de impedimento para que los partidos políticos puedan combinar la elección presidencial con la legislativa a través de la difusión de sus promocionales.

Asimismo, se desprende que el espíritu, tanto del artículo 60 del código electoral federal como del capítulo del código electoral referente a garantizar tiempos en radio y televisión en las diversas campañas electorales, ya sean locales o federales, así como a las autoridades electorales, dentro de los procesos electorales, es garantizar un espacio mínimo en los medios de comunicación para que todos y cada uno de ellos tengan acceso a los mismos de manera equitativa.

En ese sentido, se considera válidamente que los spots que en su momento pautan los partidos políticos tanto para la elección legislativa como para la presidencial, pueden contener críticas a los servidores públicos o ex servidores públicos de los distintos niveles ámbitos gobierno, así como a las gestiones gubernamentales, independientemente del ámbito de aquello que es objeto de la crítica, precisamente por la relación existente entre el ámbito Ejecutivo y el Legislativo.

Ahora bien partiendo de la libertad con que cuentan los partidos para definir el contenido de sus promocionales, no se advierte que los promocionales denunciados contengan información que suponga una afectación a los principios de libertad del sufragio y equidad en la contienda, puesto que no se aprecia la supuesta confusión que se pudiera generar en el electorado, respecto de la promoción a favor de los candidatos a Diputados Federales y Senadores del Partido Acción Nacional, dado que se aprecia que el contenido de la

propaganda electoral denunciada está debidamente identificado al concluir con las leyendas “Josefina Presidenta”, “Josefina Diferente” y “Vota por Diputados Federales y Senadores del PAN”, respectivamente.

Ello, en razón de que del estudio a los promocionales de mérito, no se advierte una afectación a los principios de libertad del sufragio y equidad en la contienda, puesto que no se aprecia la supuesta confusión que se pudiera generar en el electorado, respecto de la promoción a favor de los candidatos a Diputados Federales y Senadores del Partido Acción Nacional, dado que se estima que el contenido de la propaganda electoral denunciada cumple con los requisitos establecidos por la normatividad electoral, sin perjuicio de que se esté realizando una campaña crítica o de contraste por parte del instituto político que los pautó.

En ese sentido, esta autoridad puede válidamente concluir que su contenido, encuadra en el concepto establecido para la propaganda electoral, entendido como una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, situación que en modo alguno viola los principios de libertad y equidad en la contienda electoral.

En virtud de lo anterior, esta autoridad considera que la propaganda política-electoral de un instituto político no tiene más restricciones que las previstas por la propia normatividad de la materia, relacionada con la inclusión de expresiones que denigren a las personas o calumnien a las instituciones; de símbolos religiosos y, en general, que sean susceptibles de afectar alguno de los principios que rigen los procesos electorales o que afecten los bienes jurídicos que preserva la legislación electoral federal.

De ahí que, no le asiste la razón al quejoso al señalar que el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales indica que los mensajes de los partidos políticos y sus candidatos deberán corresponder al contenido y lógica de cada tipo de campaña y que los mismos solo podrán transmitirse en los espacios de radio y televisión que le sean atinentes, ello en razón de que de la interpretación realizada por esta autoridad a dicho precepto, no es posible inferir dicha limitante, salvo la referente a los porcentajes mínimos que deben emplearse para cada tipo de campaña; por el contrario, el artículo referido señala que cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho.

Es por ello, que con base en los argumentos desplegados en el presente considerando, se determina declarar **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del **Partido Acción Nacional**, respecto de la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 60, 342, párrafo 1, incisos a) y n) y 367, párrafo 1, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones

## SUP-RAP-291/2012

y Procedimientos Electorales, por la presunta contravención a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos.

**NOVENO.-** Corresponde en el presente apartado, estudiar el motivo de inconformidad relativo a la presunta transgresión a lo previsto en el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u); 342, párrafo 1, incisos a) y n) y 367, párrafo 1, incisos b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **atribuible al Partido Acción Nacional**, en virtud de de la difusión de propaganda electoral dentro de los tiempos en radio y televisión que como prerrogativa corresponden a dicho instituto político, que presuntamente contraviene las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos, lo anterior, por los promocionales atribuibles al Partido Acción Nacional con el nombre “**Nueva Tarea**”, identificados con las claves **RV00748-12** (versión televisión) y **RA01275-12** (versión radio), que a decir del quejoso con dicha propaganda que emite el Partido Acción Nacional afecta el derecho a la información, se incumple el canon de veracidad y se violenta el principio de libertad de sufragio, en tanto que no difunden información veraz.

Precisado lo anterior, y previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, resulta conveniente realizar algunas **consideraciones de orden general** respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral del presente procedimiento administrativo sancionador.

Así, el artículo 41, Bases I y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente 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. Sólo los*

*ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.*

*[...]*

*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.”*

Del artículo antes transcrito se colige que la democracia se sustenta, entre otros valores, en los de la celebración de elecciones libres, pacíficas y periódicas, cuya organización constituye 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 el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Asimismo, se prescribe que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del Estado, 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.

Así, los partidos políticos asumen funciones de gran importancia en el sistema democrático del país, en tanto tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, atribución que no puede entenderse de manera aislada, sino necesariamente vinculada con la diversa finalidad de contribuir a la integración de la representación nacional o estatal, según se trate del ámbito de las elecciones federales o de las entidades federativas. Así, el legislador determinó a los aludidos institutos políticos, la calidad de entidades de interés público, considerándolos como la vía por la cual se hace posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Por último, la disposición constitucional transcrita prevé el carácter universal, libre, secreto y directo del voto ciudadano. En este contexto, conviene reproducir el texto del artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que a la letra establece:

## SUP-RAP-291/2012

“Artículo 4.-

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Dentro de los principios previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el carácter universal, libre, secreto y directo del voto de los ciudadanos, mismo que se retoma en el artículo 4, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual dispone que el sufragio es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Es un derecho personal e intransferible, en la medida en que no puede ser ejercido por otra persona en representación del titular de tal derecho, ni tampoco es posible enajenar, ceder, transmitir o donar la mencionada prerrogativa constitucional, toda vez que se trata de un derecho personalísimo del ciudadano que no puede ser ejercido por otra persona que no sea el titular del derecho correspondiente, ya que existe una relación, vínculo o enlace indisoluble entre el titular del derecho y el objeto del derecho.

Es un derecho personalísimo del ciudadano en la medida que se tiene solamente por el hecho de cumplir los requisitos previstos en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en ser mexicano, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. En razón de lo anterior, el mencionado derecho se tendrá, en principio, de forma permanente, salvo que se actualicen algunas de las hipótesis previstas en el artículo 38 de la propia Ley Suprema, caso en el cual no se pierden los derechos sino únicamente se suspenden hasta que se supere la causa o motivo de la suspensión.

Así, la universalidad significa que todos los ciudadanos del país tienen el derecho y el deber de emitir su voto en las elecciones populares. **Por otra parte, el ejercicio libre del voto significa que los ciudadanos deben emitir su voto sin estar sujetos a interferencias, presiones, coacciones y manipulaciones de terceras personas que traten de influir, por cualquier medio, sobre la voluntad del elector, con el propósito de determinar el sentido de su voto a favor de un candidato o partido político en lo particular.**

La secrecía del voto constituye una de las características más importantes del sufragio, por ésta se garantiza la libertad del ciudadano para que, sin ninguna presión o coacción,

pueda emitir su voto a favor del partido político o candidato de su preferencia, de tal suerte que ningún ciudadano está obligado con anterioridad o posterioridad a la emisión de su voto, a mencionar a quién favorecerá o favoreció el día de la Jornada Electoral.

Finalmente, que el sufragio sea directo significa que todos los ciudadanos, por sí mismos y sin representación alguna, acudan a las urnas para emitir su voto a fin de elegir a la persona o personas en las que desean depositar el ejercicio del poder.

Las consideraciones expuestas en párrafos precedentes guardan relación con las contenidas en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, que refiere:

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

*Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios.*

***La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.***

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

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

*Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso*

## SUP-RAP-291/2012

*de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.*

*En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:*

- En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;*
- **En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y***
- En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales.*

*Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones...”*

De forma congruente con lo enunciado, el numeral 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone como infracciones por parte de los partidos políticos, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código, como a continuación se transcribe:

### **“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;*

*(...)*

*n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código.*

Una vez asentadas las consideraciones generales respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema bajo estudio y dado que esta autoridad ha acreditado la existencia de los promocionales denunciados, mismos que se omite su transcripción al haberse ya referenciado particularmente en el Considerando precedente, el cual por economía procesal se tiene por reproducido en obvio de repeticiones innecesarias, **se procede a entrar al estudio de fondo del motivo de inconformidad planteado.**

El impetrante manifiesta que los promocionales denunciados, no se encuentran amparados en el ejercicio del derecho de libertad de expresión e información, en virtud de que no se encuentran sustentados en hechos objetivos y reales, pretendiéndose influir en el cuerpo electoral con la difusión de hechos inexactos y carentes de veracidad.

Señala el quejoso que la expresión **“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país”**, seguida de la

frase: ***“Peña Nieto ya pactó con ella...”***, constituye la afirmación de un hecho concreto, es decir, que el candidato presidencial de mi representado ha celebrado un “pacto” con la referida ciudadana. Sostiene que semejante aserto tiene la clara naturaleza de la afirmación de un hecho, más que la emisión de una opinión o juicio de valor, dado que se trata de una cuestión para la cual existen métodos plausibles para su verificación, en atención a que implican necesariamente la ejecución de actos o conductas en un momento y lugar determinados, que trascienden la interioridad del individuo, y en consecuencia, están sancionados por el derecho y son valorables en términos de verdad o falsedad.

Sin embargo, sostiene el impetrante, en el presente caso, no existe ni se proporciona algún elemento que pueda sostener las afirmaciones que se hacen en los promocionales reclamados, ni se refieren conductas o aportan datos que hagan, al menos racionalmente, verosímiles los hechos que se presentan a la ciudadanía con pretensiones de verosimilitud, esto es, con la apariencia de verdadero.

En primer lugar, para una mejor comprensión del presente asunto se considera necesario realizar algunas consideraciones respecto de la figura denominada canon de veracidad.

Lo anterior es así, ya que el Partido Revolucionario Institucional, refiere en su escrito de queja, que los partidos políticos y sus candidatos no tienen derecho a afectar los resultados de las elecciones, sobre la base de la difusión al electorado de afirmaciones carentes de veracidad.

En ese sentido, el Instituto Federal Electoral estima que si bien, en el contenido de los promocionales materia de inconformidad se aluden datos que en su caso pueden ser objeto de contraste, cierto es que tal ejercicio corresponde a los ciudadanos, al poseer y encontrarse a su alcance diversas fuentes que les proporcionen la información que les permita estar en posibilidad de formarse una opinión respecto de los hechos que son puestos en su conocimiento, al realizar la confronta de la misma con los diversos insumos de los que se allegue o que le son proporcionados.

Pues en el caso que nos ocupa, nos encontramos en presencia de información que se encuentra a disposición de la ciudadanía y de los partidos políticos a través de diferentes medios, de forma tal que el contenido de los promocionales denunciados consiste en información que forma parte del debate público en el que participan las diferentes fuerzas políticas y los medios de comunicación.

Hecho que en forma alguna, se traduce en que las aseveraciones de hechos erróneos, incorrectos o falsos se encuentren, por sí mismas, amparadas por la ley fundamental; toda vez que la libertad de expresión o el derecho a la información no tutela la manifestación de hechos falsos; sin embargo, por su naturaleza propia, la exigencia de un canon de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones, ni cuando exista una unión

## SUP-RAP-291/2012

inescindible entre éstas y los hechos manifestados que no permitan determinar la frontera entre ellos.

Es así, que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos, exigiendo así un canon de veracidad. Dado que algunas ocasiones será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

De ahí que se estime que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social: la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

En efecto, respecto a los juicios valorativos o apreciaciones no es exigible un canon de veracidad, lo anterior es así, ya que del status constitucional de entidades de interés público de los partidos políticos, los fines que tiene encomendados, las funciones que tienen asignadas, así como por las garantías constitucional y legalmente establecidas en su favor, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad a extremos que podrían considerarse incompatibles con el papel que están llamadas a desempeñar en la reproducción del sistema democrático, pues con ello no sólo se inhibiría la posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos estuvieran siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales, ya que al ser copartícipes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, su función no se limita a fungir como intermediarios entre los ciudadanos y el acceso al poder público; por el contrario, si bien es cierto que su trascendencia en el desenvolvimiento democrático se proyecta en particular intensidad en los procesos electivos, también lo es que son expresiones del pluralismo político de la sociedad, receptores y canalizadores, por ende, de las demandas, inquietudes y necesidades existentes en la población.

Concordante con lo antes expuesto, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-295/2009, sostuvo medularmente lo siguiente:

*“(…)*

*En esa tesitura, es valido (sic) sustentar que la libertad de expresión comprende en general tres*

*libertades interrelacionadas: las de buscar, recibir y difundir* informaciones e ideas de toda índole.

*Estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado, por tanto, en esa condición suponen que cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente a aquél el derecho a que no le impida buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio.*

*Ahora bien, en cuanto al segundo derecho enunciado, la libertad de información, es importante acotar que para percatarse del alcance de este derecho, es inicialmente necesario determinar qué se entiende por información.*

*Según su concepción gramatical, derivada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (vigésima edición, tomo II -H-Z, Editorial Espasa Calpe), los vocablos información e informar tiene las siguientes connotaciones:*

*Información. (Del lat. Informatio, -onis) 1. Acción y, efecto de informar o informarse. 2. Oficina donde se informa sobre alguna cosa. 3. Averiguación jurídica y legal de un hecho o delito. 4. Pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en un sujeto para un empleo u honor. 5. Educación, instrucción. 6. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. 7. Conocimientos así comunicados o adquiridos.*

*El vocablo informar por su parte proviene del latín Informare: 1. Enterar, dar noticia de una cosa. 2. Formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza. 3. Dar forma substancial a una cosa. 4. Dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia. 5. Hablar en estrados los fiscales y los abogados.*

*Esas diversas acepciones de la palabra información, relacionadas con los Antecedentes legislativos del numeral 6º Constitucional, brevemente alusivos al deber del Estado de garantizar tal derecho, determinan que la connotación a que se refiere el mencionado precepto es a la que significa acción y efecto de informar e informarse, es decir, a ser enterado de cualquier cosa.*

*De esta guisa, se razona que el derecho a la información se compone de una facultad o atribución doble; el derecho a dar información y el derecho de recibir información.*

*El derecho a dar información, comprende las facultades de difundir e investigar, esto es, concreta*

## SUP-RAP-291/2012

*la fórmula de la libertad de expresión contenida en la primera parte del artículo 6° constitucional. En tanto que, la facultad de recibir información o noticia integra el segundo de esos derechos.*

*Por tanto, el derecho reconocido en la parte in fine del artículo 6° constitucional, obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso, es decir, a que esté informado.*

*En este punto, es importante destacar que la información que comprende el derecho, es toda aquella que incorporada a un mensaje tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.*

*La información, como materia o esencia del derecho del que nos hemos venido ocupándonos, se ha estimado comprende tanto hechos, datos, noticias como acontecimientos susceptibles de ser verificados.*

*En tanto que, en contraposición, la esencia del derecho de libertad de expresión, la constituyen las opiniones e ideas, la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho.*

***Bajo esta óptica, es que se destaca que respecto de las opiniones o ideas no puede exigirse veracidad u objetividad dado que, por definición tienen un carácter subjetivo.***

***Límites a los derechos o libertades de expresión e información.***

*En el plano doctrinal, normativo y jurisdiccional existe consenso en admitir que las libertades fundamentales no son absolutas y que su ejercicio encuentra límites.*

*Sobre este aspecto cierto es que no cualquier limitación ha de entenderse válida, a saber, en cuanto a los derechos fundamentales sólo pueden restringirlos otras normas del mismo tipo.*

*Bajo esta intelección, sólo una norma constitucional o con carácter de ley suprema, a las que se refiere el artículo 133 Constitucional, directa o indirectamente pueden restringir una libertad fundamental.*

*Sobre el tema de los límites del ejercicio de ambas libertades, de expresión y de información, debe entenderse entonces, en lo atinente a la primera, que ésta encuentra como limitantes las expresamente enunciadas en el propio artículo 6° Constitucional,*

*esto es, cuando su ejercicio ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.*

*Empero, las destacadas fronteras al ejercicio de este derecho no son las únicas; los artículos 7°, 3° y 130, del Pacto Federal, contienen en materia de respeto a la vida privada, a la moral, a la paz pública; en materia de educación; y, en tratándose de ministros de culto, una serie de restricciones o límites.*

*Asimismo, deben considerarse las limitantes contenidas en el artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en las cuales, en su orden, se prevé que puede restringirse la libertad de expresión para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros y para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.*

*En resumen, tenemos que la libertad de expresión conforme a nuestro sistema jurídico, admite limitaciones para proteger valores jurídicos concretos: la seguridad nacional; el orden y la seguridad públicas; la moral pública; la salud pública; evitar la apología del delito o la incitación al racismo o la discriminación; los derechos o la reputación de los demás y, la vida privada.*

*En cuanto a los límites del derecho a la información, es a partir del criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulado:*

**“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”**, que se han definido.

*Para efectos de claridad, se inserta a continuación el texto íntegro de la tesis en comento:*

*“Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6° constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación*

## SUP-RAP-291/2012

*(Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2ª. Sala, Tomo X, Agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/196, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR.2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR.3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero”.*

*Como se sintetiza en dicho criterio, nuestro máximo tribunal constitucional estableció que el derecho a la información no puede ser garantizado de manera indiscriminada, como tampoco pueden serlo el resto de los derechos subjetivos públicos reconocidos con tal carácter. De ahí que justificadamente se precise que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a la par garantizan, atendiendo a los bordes o límites que impone la seguridad nacional; el interés social; la salud y moral públicas, y en lo que atañe a la protección de las personas. También en materia de información como se ha explicado, son aplicables las normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados<sup>9</sup>”.*

9 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, T.11, Abril de 2000; página 74.

*Una vez establecida la connotación y limitantes de los derechos fundamentales en comento, es pertinente virar el examen de esas libertades, al plano electoral, por así exigirlo la litis del presente recurso, hasta centrarnos en el tema de la propaganda de los partidos políticos.*

*Con ese objetivo, se estima imprescindible puntualizar el alcance del término genérico de **propaganda**.*

*Conforme al doctrinario José María Desante-Guanter<sup>10</sup>, la propaganda es la transmisión de una idea o de una ideología por medios publicitarios, teniendo una reducida dosis de objetividad, pues*

*está sujeta a la natural discrepancia de criterios por parte de los sujetos receptores de dicha transmisión.*

10 BURGOA O. IGNACIO. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Editorial Porrúa; edición número., página 675.

*A nivel de rango constitucional, sobre el tema, el numeral 41 de nuestra Carta Fundamental señala en relación a la propaganda política o electoral que difundan los partidos, que éstos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o calumnien a las personas.*

*(...)*

*De ahí que aun bajo el plano de mayor acercamiento a la idea que expresa la inconforme, esto es, sobre la conveniencia implícita que sugiere la promovente, de que el partido aclarara a la ciudadanía cómo es que sería una realidad la entrega de bonos de educación y vales canjeables por medicinas, pues desde luego con la sola emisión del voto por la opción que representaban no eran materializables sus propuestas, cierto es que en el contexto legal, no es dable exigir que colmara tal extremo o en sentido contrario, tampoco válido sería considerar que por esa omisión explicativa se haya violentado el derecho a la información y con ello los principios constitucionales de libertad del voto y de autenticidad de las elecciones, como sostiene la inconforme, pues cierto es que someter a tal requisito la propaganda electoral equivaldría a ir más allá de las exigencias constitucionales y legales, constituyendo incluso una especie de censura previa de los mensajes de los partidos políticos, cuando, como se ha narrado en esta ejecutoria, los límites generales del derecho al ejercicio de libertad de expresión y de información amén de que son diversos, en la especie, por las razones dadas, no fueron puestos en riesgo con los promocionales que como parte de la propaganda electoral del partido político denunciado se publicitaron.*

*(...)*

En ese sentido, con fundamento en las consideraciones antes apuntadas, es que esta autoridad electoral puede válidamente concluir que el contenido de los promocionales, no se puede encuadrar en la denominada información falsa, manipulada o carente de veracidad, sino que a juicio de este órgano colegiado, se trata de expresiones que el Partido Acción Nacional emite sobre lo que a su juicio ha efectuado la C. Elba Estther (*sic*) Gordillo en materia educativa, sobre la idea de evitar la conducta de la misma, vinculadas con la afirmación de que Peña Nieto ya pactó con dicha ciudadana. De las expresiones de mérito, no se puede inferir que las mismas constituyan una infracción al principio de libertad del

## SUP-RAP-291/2012

sufragio, pues como ya se indicó son expresiones conformadas por opiniones y afirmaciones de hechos en unión inescindible, esto es, por una parte se emite una opinión respecto a cierta conducta de un personaje público, y por otra parte, se afirma una determinada acción que se atribuye al candidato a la Presidencia de la República por el partido quejoso, lo cual de ninguna forma alguna contraviene algún dispositivo que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda político-electoral de los partidos políticos; toda vez que un derecho garantizado constitucionalmente es que los ciudadanos posean diversas fuentes que les proporcionen la información a que tienen derecho para encontrarse en posibilidad de formarse una opinión respecto de los hechos que son puestos en su conocimiento, al realizar el contraste de la misma con los diversos insumos que le son proporcionados, o allegarse de los mismos en caso de que no se proporcionen, para informar y razonar su opinión en los temas de su interés.

Asimismo, las expresiones denunciadas no suponen una denigración o calumnia a sujeto alguno, pues las frases en ellos contenidas no poseen calificativos que deshonren, difamen o denuesten, en su caso, a determinada persona, instituto político, o ente público, pues el discurso que se narra se concreta a manifestar una actividad específica atribuida a la C. Enrique Peña Nieto, por tal motivo, dicha manifestación no podría ubicarse dentro de aquellas hipótesis de prohibición que se encuentran reguladas por la normativa comicial federal respecto a la difusión de propaganda política-electoral de los partidos políticos.

Pues partiendo de la libertad con que cuentan los partidos para definir el contenido de sus promocionales, no se advierte que los spots denunciados contengan información que, vulneren el principio de libertad del sufragio, en virtud de que la misma constituye información que está a disposición de la ciudadanía y de los partidos políticos a través de diferentes medios, de forma tal que es información que forma parte del debate público en el que participan las diferentes fuerzas políticas y los medios de comunicación.

Por tal motivo, las anteriores locuciones, se constriñen a transmitir a la ciudadanía parte de su propaganda electoral, relacionada con una crítica, contraste de índole cáustico e inclusive vehemente, a través de la manifestación de hechos y opiniones vinculados con temas y personajes públicos, como lo es en el rubro de la educación y referidos a la dirigente de un sindicato nacional de dicho sector, que realiza a través de la prerrogativa constitucional a que tienen derecho los partidos políticos respecto al acceso a radio y televisión.

No está por demás señalar que la educación tiene un lugar privilegiado como derecho fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que de manera constante ha sido parte de la agenda pública del país. Por

tanto, los planteamientos de las distintas opciones de política pública que se presentan en torno a este tema, resultan de la mayor relevancia para el país, principalmente en el contexto de la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En este sentido, no sólo está permitido sino que es deseable que las propuestas político-electorales presentadas por los institutos políticos tengan como uno de sus ejes la educación en México, y que sea un rubro ampliamente discutido y debatido por los candidatos a fin de fortalecer el voto razonado del electorado.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-RAP-103/2009, mismo que en la parte conducente dice:

*“(..)*

*En razón de lo anterior, no tiene nada de extraño y de antijurídico considerar que un partido que logró su objetivo pueda presumir de ello, de esta suerte, están en aptitud de incluir en su discurso general los logros obtenidos; pues resultaría ilógico considerar que, siendo la finalidad de los partidos políticos formular propuestas de soluciones políticas, una vez en el gobierno tuviera que acallarlas o estuvieran impedidos de valerse de sus resultados de gobierno para promoverse como opción política y conseguir adeptos.*

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

*Adicionalmente, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-74/2008, esta Sala Superior sostuvo, en esencia, que la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales, **siempre y cuando no se vulnere, entre otros valores, la equidad en la contienda electoral o se altere el voto libre y razonado de la ciudadanía.***

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

## SUP-RAP-291/2012

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

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

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

*A ese respecto, conviene resaltar la dualidad en la justificación de la libertad de expresión en materia política por afectar, no sólo intereses o valores del individuo, sino también por el servicio que presta a la sociedad en general; de ahí que la libertad de expresión reciba un mayor grado de consideración y su restricción suele verse como una medida excepcional, a implementarse siempre que se justifique su necesidad, idoneidad y proporcionalidad, ante el derecho que se pretende proteger o prevalecer.*

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

*Además, la sola referencia o utilización en la propaganda de los partidos de los programas sociales o las acciones de gobierno, no entraña en sí misma una afectación a la libertad del sufragio, porque no impide a los ciudadanos formar su propio criterio con la información que le allegan los partidos, incluso en ese ejercicio de valoración puede*

*acontecer que la propaganda no resulte favorable al partido, en la concepción del receptor del mensaje, formada de manera autónoma y no influida ni inducida.*

Esta autoridad **con base en el análisis a las expresiones contenidas dentro de los promocionales denunciados**, arriba a la conclusión de que no existe algún elemento que permita colegir que a través de dichas expresiones se violen las restricciones establecidas constitucionalmente para la libertad de expresión e información, ya que en modo alguno se ataca a la moral, los derechos de terceros, ni se perturbó el orden público, ni se provocó delito alguno con la transmisión de los mismos.

En esta tesitura, de los razonamientos del quejoso en el sentido de que el principio de libertad de las elecciones consiste en que los procesos para la renovación de los cargos públicos que son electos democráticamente, se deben realizar sin existir influencia indebida de los partidos políticos, del Estado, de las autoridades y de los servidores públicos, sobre los ciudadanos que emiten su sufragio el día de la elección, motivo por el cual, esta autoridad estima que el contenido de los promocionales denunciados, no resultan contraventores de la normativa comicial federal.

Por todo lo anterior, no le asiste la razón al quejoso al señalar que la propaganda electoral del Partido Acción Nacional, difundida en radio y televisión, resulta atentatoria del principio de libertad del sufragio, por no encontrarse amparada por los derechos a la libre expresión o a la información, ya que como se ha venido señalando, de la misma no se desprende que se ejerza de manera alguna presión sobre el electorado, además de que se trata de información que forma parte del debate público en el que participan las diferentes fuerzas políticas y los medios de comunicación, por lo que no puede existir vulneración a dicho principio.

El argumento fue sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo número 28/2010, al señalar:

“(…)  
**El debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública en general, de modo que no sólo se encuentren protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural,**

tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

Al respecto, si bien es cierto que cualquier individuo que participe en un debate público de interés general debe abstenerse de exceder ciertos límites, como el respecto a la reputación y a los derechos de terceros, también lo es que está permitido recurrir a una cierta dosis de exageración, incluso de provocación, es decir, puede ser un tanto desmedido en sus declaraciones, y es precisamente en las expresiones que puedan ofender, chocar, perturbar, molestar, inquietar o disgustar donde la libertad de expresión resulta más valiosa.

*El derecho a la información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables.*

*Lo anterior es importante, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su propia naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud.*

*La distinción es compleja, pues a menudo el mensaje es una amalgama de ambos, ya que incluso expresiones de pensamientos tienen que basarse en hechos.*

*Cuando concurren en un mismo texto elementos informativos y valorativos deben separarse y sólo cuando esto sea imposible, deberá atenderse al elemento preponderante.*

*El género periodístico del texto analizado en el presente caso es una columna, la cual, como ya lo señaló la Primera Sala, es un ejemplo del lenguaje periodístico personal, que persigue la defensa de ideas, la creación de un estado de opinión y la adopción de una postura determinada respecto a un hecho actual y relevante.*

*(...)"*

En consecuencia de lo expresado hasta este punto, lo procedente es declarar **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador especial incoado en contra del **Partido Acción Nacional**, por la presunta transgresión a lo previsto en el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u); 342, párrafo 1, incisos a) y n) y 367, párrafo 1, incisos b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de la difusión de propaganda electoral a través de los promocionales con el nombre "**Nueva Tarea**", identificados con las claves **RV00748-12** (versión televisión) y **RA01275-12** (versión radio), al estimarse que no se afecta el derecho a

la información, no se incumple el canon de veracidad y tampoco se violenta el principio de libertad de sufragio.

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

**RESOLUCIÓN**

**PRIMERO.** Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional por la presunta conculcación al artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 60, 342, párrafo 1, incisos a) y n) y 367, párrafo 1, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando OCTAVO de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del **Partido Acción Nacional** por la presunta conculcación al artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u); 342, párrafo 1, incisos a) y n) y 367, párrafo 1, incisos b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando **NOVENO** de la presente Resolución.

**TERCERO.** Notifíquese la presente Resolución a las partes en términos de ley.

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

**II. Recurso de apelación.** Disconforme con la resolución precisada en el resultando que antecede, el cuatro de junio de dos mil doce, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó en la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto Federal Electoral, demanda de recurso de apelación.

**III. Tercero interesado.** Durante la tramitación del recurso de apelación al rubro identificado, compareció como tercero interesado el Partido Acción Nacional, por conducto de su

## **SUP-RAP-291/2012**

representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**IV. Trámite y remisión de expediente.** Cumplido el trámite, el ocho de junio de dos mil doce, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió, mediante oficio SCG/5254/2012, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente ATG-259/2012, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por el Partido Revolucionario Institucional.

Entre los documentos remitidos, en el expediente administrativo obra el escrito original de demanda de apelación y el respectivo informe circunstanciado.

**V. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de ocho de junio de dos mil doce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-291/2012**, con motivo del recurso de apelación precisado en el resultando II que antecede.

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Radicación.** Por acuerdo de once de junio de dos mil doce, el Magistrado Instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de apelación **SUP-RAP-291/2012**, para su correspondiente substanciación.

**VII. Admisión.** Mediante proveído de trece de junio de dos mil doce, el Magistrado Flavio Galván Rivera, al considerar que estaban satisfechos los requisitos de procedibilidad, admitió la demanda de recurso de apelación que se resuelve.

**VIII. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veinte de junio de dos mil doce, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el recurso quedó en estado de resolución, y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia, y

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en 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, fracción V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b) y 42, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano central de ese Instituto, dictada en un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO. Conceptos de agravio.** En su escrito de demanda, el recurrente expresa los siguientes conceptos de agravio:

“[...]”

La resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral me causa agravio y es violatoria de lo dispuesto en los artículos 16; 17; 41, párrafo segundo, base III, apartado “C” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, párrafo 2, y 60, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la resolución que se reclama **carece de la debida fundamentación y motivación**, en virtud de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la resolución que se impugna, **violentó los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad**.

A efecto de sustentar las anteriores aseveraciones, a continuación me permito desarrollar los argumentos pertinentes, con la precisión de que se planteará un primer apartado relativo al tema del que, desde nuestra óptica, constituye un uso indebido de los tiempos que en radio y televisión le corresponden al Partido Acción Nacional como prerrogativa constitucional y, un segundo apartado, tocante a que el contenido de los promocionales reclamados primigeniamente resulta denigratorio en perjuicio de mi representado.

**PRIMERO.-** Causa agravio a mi representado el hecho de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya efectuado un análisis equivoco (**lo que significa una indebida motivación de la resolución reclamada**) de los preceptos aplicables al caso sometido a su conocimiento, así como de los argumentos planteados en la queja primigenia por lo que, desde nuestra perspectiva, se vulneran de manera preponderante los **principios de legalidad y de congruencia** que se encuentra obligada a observar la autoridad responsable.

En efecto, del análisis de la resolución impugnada, se advierte que en la primera parte del considerando **OCTAVO**, de rubro **CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA CONDUCTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**, la autoridad responsable señaló que la ley sustantiva de la materia únicamente establece como limitantes para el ejercicio de las prerrogativas en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, los relativos a la emisión de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas; el empleo de símbolos religiosos, así como declaraciones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso; o aquellos que vulneren lo preceptuado en los artículos 6º y 7º de la Constitución de los Estados Unidos

Mexicanos, a propósito de respetar la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros y, en general, a los valores democráticos y las instituciones que velan por los mismos.

En vinculación con lo anterior, la responsable refiere que las restricciones señaladas en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son las relativas a que cada partido político decida libremente la asignación (por tipo de campaña federal) de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, con **la salvedad** de que el año en que se renueven tanto el Poder Ejecutivo como las dos Cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar al menos un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las últimas como una misma.

Así, en el dicho de la autoridad responsable, la única limitante del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el de asignar a cada tipo de campañas, esto es, la del poder ejecutivo y la del legislativo, los porcentajes del 70% y 30%, sin que exista señalamiento expreso respecto a la forma en que debe hacerse dicha distribución.

**A) En la segunda parte del considerando OCTAVO de la resolución reclamada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral afirma, esencialmente, que en tanto no se encuentran establecidos expresamente los alcances respecto de los contenidos que deben emplear los partidos en su propaganda electoral, en modo alguno se desprende que a los partidos políticos les sea vedado utilizar sus prerrogativas en radio y televisión para promocionar simultáneamente las campañas por los cargos del Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal. En este sentido, que existe una plena libertad para generar los contenidos que los partidos políticos estimen convenientes.**

De los razonamientos vertidos por la autoridad, se colige que la misma incurre en una **indebida interpretación de la normativa electoral**, toda vez que pretende concluir que en toda la normativa electoral, y específicamente el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se establecen limitantes relativas al contenido y lógica de los mensajes que emitan los partidos políticos, en relación a cada tipo de campaña a nivel federal.

Es decir, que el referido artículo sólo establece un porcentaje mínimo a cubrir durante dichos periodos para cada una de las campañas electorales, y que en modo alguno establece algún tipo de impedimento para que los partidos políticos puedan combinar la propaganda electoral relativa a la elección presidencial con la legislativa a través de la difusión de sus promocionales.

Ahora bien, desde nuestro concepto, la autoridad responsable interpreta en forma errónea la normativa aplicable, toda vez que desde el escrito de queja primigenia que se presentó ante el Instituto Federal Electoral, mi

## SUP-RAP-291/2012

representado hizo valer a dicha autoridad que ya desde el máximo ordenamiento jurídico nacional existe una clara diferencia de los tipos de elecciones que pueden desarrollarse en el país para acceder a distintos cargos de elección popular.

En ese sentido, se precisó que los artículos 41, párrafo segundo y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; y que la integración de la representación nacional se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así también, se especificó que el artículo 41 de la Constitución Federal, señala que los partidos políticos nacionales contarán de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, entre ellos, los de financiamiento público y uso de tiempos en radio y televisión, indicando respecto de este último, que el acceso en tales medios será de manera permanente; y que *(sic)* mismo sentido guardan los artículos 36, numeral 1, inciso c); 48, inciso a); 49, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De manera total, se puntualizó que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una clara diferenciación en la distribución de tiempos en radio y televisión que corresponderá a cada partido político, dependiendo del tipo de campaña electoral que se dispute; para lo cual se reprodujo el contenido de los artículos 56, numerales 1 y 2; 58, 59, 60, 61 y 62 del citado código.

Se detalló cómo de la simple lectura de los referidos artículos del código electoral federal, se podía válidamente desprender que los espacios en radio y televisión para partidos políticos, se encuentran diferenciados en función de las campañas electorales de cada entidad federativa, y los correspondientes a las campañas federales.

Más aún, se especificó que tal diferenciación también se presentaba en los tiempos que en radio y televisión corresponden a las campañas electorales federales en lo individual; de tal suerte que las campañas que disputan el cargo de elección por Diputados y las de Senadores, son comprendidas como una misma para la distribución de espacios en tales medios; y de manera independiente, se encuentra el acceso a dichos medios de comunicación para las campañas por las cuales se contiende al cargo de elección por la Presidencia de la República.

En efecto, derivado de lo mandatado en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que estipula que *“Cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos*

*Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.*”, el legislador generó un ámbito distinto para las campañas del Ejecutivo y el Legislativo, a pesar de ser ambas a nivel Federal.

**Ello fue determinado así por el legislador, con el propósito de que cada una tenga un espacio de difusión, de proposición e inclusive de confronta; y de esta suerte, se impidiese que los partidos políticos aprovecharan de los tiempos a que tienen derecho en los medios de comunicación masiva para soslayar o minimizar las posibilidades de competencia entre partidos y sus candidatos, que contienden por otros puestos de elección popular.**

En este orden de ideas, se señaló que el estudio de los artículos aplicables evidencian que los contenidos de los mensajes alusivos a las campañas electorales, difundidos a través de los espacios que detentan los partidos políticos en radio y televisión, deben ser coherentes y consonantes en atención al tipo de campaña que refieran, para brindar amplitud en la exposición de ideas, propuestas y candidatos, así como la difusión de todos los tipos de elecciones, en privilegio de que la ciudadanía cuente con información suficiente respecto de cada tipo de campaña electoral y sus respectivos candidatos.

No obstante lo anterior, la responsable determina que en el artículo 60 del código comicial federal no se señalan los alcances respecto de los contenidos que deben emplear los partidos políticos en su propaganda electoral, por lo que no es dable considerar que a dichos institutos políticos les esté vedado utilizar de manera simultánea sus prerrogativas en radio y televisión y, consecuentemente, utilizar los espacios destinados a las campañas para diputados federales y senadores para realizar propaganda dirigida a posicionar el cargo de elección referente al Ejecutivo Federal.

Desde nuestra perspectiva, **es a todas luces incorrecta y, por ende, contraria al principio de legalidad,** la interpretación que hace la autoridad responsable de las normas electorales, y en específico, del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en razón de que la redacción misma del artículo circunscribe el ámbito de libre decisión de los mensajes de los partidos políticos a un porcentaje mínimo que deberá, necesaria e indefectiblemente, ceñirse a un solo tipo de campaña federal, bien sea la relativa a diputados federales y senadores o, en su caso, la referente al cargo por la Presidencia de la República.

Es decir, desde nuestro concepto, la interpretación que es conforme al sentido y teleología de la norma, es la que entiende que la disociación de tiempos para campañas federales que estableció el legislador no es una cuestión accidental o inocua; todo lo contrario, guarda una manifiesta

## SUP-RAP-291/2012

lógica de propiciar que todos los candidatos a cargos de elección popular a nivel federal, cuenten con los espacios de difusión que les permitan dar a conocer a la ciudadanía su nombre, voz e imagen, a la par que sus postulados ideológicos y propuestas de campaña.

A su vez, la singularización de tiempos para cada campaña a nivel federal permite que los ciudadanos estén en aptitud de conocer a todos los candidatos de los distintos cargos de elección popular, así como de las propuestas que estos detentan, con miras a que cuenten con información necesaria, directa y suficiente, para tomarla en consideración al momento de decidir a qué fuerza política o candidato brindarán su voto.

De esta forma, desde nuestra perspectiva, son dos propósitos que se buscan conseguir mediante la disposición normativa del código electoral federal en estudio, en beneficio de aquellos que contienden en un proceso electoral por parte de distintas fuerzas partidarias, como para el provecho de la ciudadanía en general, que contará con información valiosa antes de la emisión de su sufragio, pues son cientos de elecciones federales las que concurren un mismo periodo y no únicamente la elección presidencial.

En apoyo a la interpretación propuesta, me permito señalar la **Exposición de Motivos** por la cual se reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, la cual establece, en la parte conducente a radio y televisión, lo siguiente:

[...]

Respecto del nuevo modelo de acceso a televisión y radio, al que los partidos quedan sujetos conforme a la reforma constitucional, se propone un capítulo específico en el Cofipe contenido en la presente iniciativa. El objetivo es dotar al IFE de la normatividad que deberá aplicar para la asignación del tiempo a que se refiere la Base III, en sus apartados A) y B) del nuevo artículo 41 constitucional, distinguiendo, primeramente, por tipo de elección y campaña, tanto federales como locales; para tal fin, se propone determinar en el Cofipe el tiempo que deberá destinarse para cada campaña — federal o local— así como la duración de los mensajes que los partidos políticos transmitirán, en radio y televisión, durante las precampañas y campañas.

Las normas relativas a la asignación de tiempo por tipo de campaña buscan compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y simultáneamente

**permitir a los partidos tomar las decisiones que mejor se correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen,** el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña.

Así, la propuesta contempla que de los 48 minutos que en todas las estaciones de radio y canales de televisión quedarán a disposición del IFE durante los procesos electorales, para las precampañas sean asignados 18 minutos diarios, en conjunto para todos los partidos, mientras que durante el periodo de campañas federales se asignarían 41 minutos diarios como prerrogativa a los partidos políticos; quedando para los fines propios de las autoridades electorales, tal y como lo dispone el texto constitucional, siete minutos diarios.

Del tiempo asignado a los partidos políticos para sus precampañas durante los procesos electorales federales, éstos podrán a su vez destinar espacio para la difusión de la de ámbito local en los procesos coincidentes con el federal.

En el año de la elección correspondiente, del tiempo a que cada partido tiene derecho, convertido en número de mensajes, por lo menos un 30 por ciento deberá destinarse a alguna de las campañas -presidencial o legislativa- que coinciden en el año de la renovación general de los dos poderes federales de elección popular. **Se busca asegurar, mediante esa disposición, que el electorado cuente con información sobre las propuestas y candidatos de todos los partidos políticos, sin que se produzca una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato.**

Los partidos harán uso del tiempo que les corresponda en mensajes con duración de treinta segundos, uno y dos minutos, según las reglas que se especifican para cada tipo de campaña.

Para las campañas locales coincidentes con la federal se propone destinar 15 minutos diarios por entidad federativa; ese tiempo estará comprendido dentro de los 41 minutos diarios que el IFE pondrá a disposición de los partidos. En las demás entidades federativas, en las que solamente se lleve a cabo la elección federal, los partidos políticos tendrán asegurado el uso de los 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en esas entidades.

En los estados con elección o jornada comicial no coincidente con la federal, conforme al mandato del Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional, del tiempo que el IFE dispondrá en cada entidad federativa, se asignarán para las

## SUP-RAP-291/2012

precampañas locales de los partidos políticos seis minutos diarios, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

De igual forma, para las campañas locales en las entidades referidas en el párrafo inmediato anterior, el IFE asignará, en cada uno de ellas, cuarenta y un minutos diarios para las campañas de los partidos políticos.

Para los fines propios de las respectivas autoridades electorales locales, el IFE, a petición de aquellas, resolverá la asignación del tiempo para hacer posible el acceso a la radio y la televisión destinado a los fines propios de las señaladas autoridades locales.

El tiempo asignado a los partidos, tanto en precampaña como en campaña, será distribuido conforme a la norma constitucional: treinta por ciento en forma igualitaria y el resto de manera proporcional a los votos obtenidos en la elección federal para diputados inmediata anterior; en el caso de las entidades federativas, la distribución proporcional se realizará considerando los resultados de la última elección para diputados locales en la entidad de que se trate.

[...]

Luego entonces, resulta evidente que la interpretación efectuada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al emitir la resolución que por esta vía se impugna, fue errónea, inexacta y fuera de los parámetros de legalidad que delineó el legislador para el establecimiento y distribución de tiempos en radio y televisión para los partidos políticos, en atención a cada tipo de campaña a nivel federal. En este sentido, es explícita la Exposición de Motivos antes transcrita, en el sentido de que el contenido de los mensajes que difundan los partidos políticos debe necesariamente atender al tipo de campaña para la cual están enfocados dichos mensajes, de manera que **no se produzca una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato.**

Situación que como se denunció en la queja ante el Instituto Federal Electoral, no es cumplida por el **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**, cuando en un mismo promocional hace alusión a dos tipos de campañas distintas; esto es, por un lado la referencia a la campaña de Diputados Federales y Senadores; y por otro, un contenido explícito y dirigido en su totalidad a la campaña por el cargo a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puede constatar la indebida motivación que efectuó la autoridad responsable, respecto del contenido de los promocionales que emitan los partidos políticos en relación a distintas campañas federales, puesto que **contrario a lo argüido por el Consejo General del**

**Instituto Federal Electoral, sí están delineados los contenidos que deben emplear los partidos en su propaganda electoral; y en esa virtud, que la lógica, el sentido y la información de cada mensaje de campaña, deberá referirse en su conjunto, a aquella a la cual pertenece el tiempo destinado, por lo que, en nuestro concepto, resulte ilegal, cualquier actuación en contrario, de ahí que al no realizarse en tal sentido la interpretación de la norma jurídica por parte de la autoridad responsable, en nuestro concepto, vulnera el principio de legalidad.**

De sostenerse una postura en contrario, como pretende la autoridad responsable, se estaría validando que los partidos políticos hicieran promoción y difusión de un solo candidato o bien, de un solo tipo de campaña federal, tanto de manera evidente, como velada o encubierta.

En efecto, los partidos políticos podrían utilizar mecanismos que brinden la apariencia de buen derecho, y que en realidad consisten en una infracción a la ley, tal y como desde nuestra perspectiva, acontece en el presente caso, donde se denunció que diversos promocionales del Partido Acción Nacional simulaban consistir en propaganda electoral a favor de sus candidatos a diputados federales y senadores, cuando en realidad hacían propaganda electoral para la elección del titular del ejecutivo federal.

De esta manera, la relevancia de estudiar el contenido de los mensajes que difundan los partidos políticos, tiene el objetivo de verificar el cumplimiento a la ley y que éste sea verdadero, y no una mera simulación, lo que conformaría lo que la doctrina jurídica denomina como el “fraude a la ley”.

En este sentido, y para ilustrar la anterior afirmación, resulta necesario definir con claridad lo que la academia ha entendido por “fraude a la ley”. Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (noviembre de 1998), página 1471, señala:

[...]

“Fraude a la ley”. La expresión «fraude» deriva de la voz latina *fraus*, *fraudis* y consiste en el engaño o inexactitud consciente que produce un daño, generalmente de orden material. Cuando el fraude se realiza en relación con la ley, el engaño o inexactitud derivan de que hay una actitud consciente que en el sujeto se forja para evadir la obligatoriedad de la ley con producción de una afectación a quien puede derivar derechos de la ley eludida.

“(…) los actos en fraude de ley están permitidos *prima facie* por una regla pero resultan, consideradas todas las circunstancias, prohibidos como consecuencia de la acción de los principios que delimitan el alcance justificado de la regla en cuestión.

## SUP-RAP-291/2012

Las reglas que confieren poder, establecen que, dadas ciertas circunstancias, alguien puede, realizando ciertas acciones, dar lugar a un estado de cosas que supone un cambio normativo...

El fraude de ley suele presentarse como un supuesto de infracción directa de la ley, a diferencia de los ilícitos que nosotros hemos llamado «típicos», en los que se da un comportamiento que se opone directamente a (infringe directamente) una ley.”

De lo expuesto, se entiende que una violación directa a la ley se configura cuando los hechos puestos al conocimiento de la autoridad competente presentan adecuación exacta a los supuestos normativos que regulan una situación jurídica determinada; en cambio, cuando se trata de conductas que si bien parecieran no encuadrar en el contenido del supuesto jurídico previsto, el resultado que se obtiene de tales conductas, es precisamente aquél que se pretendió inhibir con el precepto normativo.

Por lo tanto, dicho tipo de conductas constituyen verdaderas infracciones a la ley, sin embargo, emulan una apariencia de buen derecho, por lo que en la doctrina se ha denominado a tales casos como “fraude a la ley”. Es trascendental señalar que tales conductas, ya sea en su comisión activa o pasiva, tienen el único propósito de la transgresión del orden jurídico, por lo que es indispensable su identificación y consecuente sanción.

En relación con el caso que nos ocupa, si la autoridad responsable no examina los contenidos de los promocionales denunciados, válida (*sic*) el fraude a la ley que se comete, puesto que del estudio de éstos, se constata que no se hace referencia a ningún candidato a diputado o senador; tampoco se hace relación de algún distrito electoral por el cual contienda algún candidato; menos aún se hace mención de propuestas o planteamientos para los cargos de diputaciones o senadurías.

Por lo tanto, y en sentido contrario a lo que afirma la autoridad responsable, de que al existir una referencia a la elección de diputados y senadores, se daba cumplimiento a lo establecido en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe tomarse en cuenta que prácticamente la totalidad de las imágenes y expresiones contenidas en los promocionales reclamados hacían referencia no sólo a la campaña por el ejecutivo federal sino, en específico, al candidato por el cargo del ejecutivo federal del Partido Revolucionario Institucional, por lo que desde nuestra perspectiva, ello no puede dar lugar a considerar que los mensajes denunciados estaban destinados a la promoción y difusión de las candidaturas del Partido Acción Nacional por diputaciones y senadurías y que, en realidad, se materializa lo que la doctrina jurídica denomina como “fraude a la ley”.

Bajo estas consideraciones, es que se evidencia la indebida fundamentación y motivación que realizó la responsable derivada, desde nuestro concepto, de la indebida e ilegal interpretación de la normatividad aplicable en el presente caso, así como de la incongruente interpretación de lo argumentado en la queja primigenia.

A mayor abundamiento, me permito señalar que la autoridad responsable también pretende sustentar su determinación bajo el argumento de que los spots reclamados:

[...]

“... pueden considerarse como parte de su campaña legislativa, máxime que partiendo de las críticas a las gestiones gubernamentales pueden ser apreciables a las distintas campañas legislativas y presidencial, independientemente del ámbito de aquello que es objeto de la crítica, **precisamente por la relación existente entre el ámbito ejecutivo y legislativo.**

[...]

Desde nuestra perspectiva, tal argumento no puede sostener la resolución que se reclama en virtud de que, por una parte, no es posible hacer referencia a que se da cumplimiento al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a través de una pretendida relación de poderes constituidos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), toda vez que en el presente caso, se está frente al cuestionamiento de difusión de propaganda electoral de campañas de candidatos, mas no de choque o avenimiento de poderes constituidos, con independencia de que, en su oportunidad, alguno o algunos de los actuales candidatos puedan constituir o integrar alguno de los poderes constitucionales.

Esto es, el código sustantivo electoral establece la manera en que deben ejercerse las prerrogativas de acceso a radio y televisión por parte de los partidos políticos, así como la distribución de dichos tiempos respecto a cada una de las campañas electorales en curso, por lo que el cumplimiento de la normativa electoral al respecto, nada tiene que ver con la relación que exista o pueda existir entre los poderes constituidos.

En este sentido, y de atenderse ese tipo de argumentaciones, nos llevaría al absurdo de justificar, por ejemplo, que se pudieran utilizar las prerrogativas de acceso a radio y televisión por parte de sujetos sin derecho a ello, por ejemplo, para promocionar a integrantes del Poder Judicial de la Federación, cuando es evidente que no obstante que en términos del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe una clara e indisoluble relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como constitutivos del Supremo Poder de la Federación, sin embargo, tal relación no puede servir de sustento para inobservar las reglas que respecto a la asignación de tiempos y su distribución a cada tipo de campaña electoral se fijan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

## SUP-RAP-291/2012

Así, desde nuestro concepto, la “relación” entre los ámbitos del ejecutivo y legislativo que refiere el Consejo General del Instituto Federal Electoral para sustentar el sentido de su interpretación de la normatividad aplicable, resulta claramente ilegal e inconducente, por lo que se estima como indebida la motivación de la resolución que en esta vía se reclama.

**B)** Por otra parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral afirma que al estudiar los promocionales cuestionados, no se advierte una afectación a los principios de libertad del sufragio y equidad en la contienda, puesto que no se aprecia la supuesta confusión que se pudiera generar en el electorado toda vez que, a su decir, la propaganda electoral reclamada está debidamente identificada al concluir con la leyenda “*Vota por diputados federales y senadores del PAN*”.

Al respecto, debe aclararse que lo reclamado en esta parte de la queja primigenia (CONSIDERACIÓN SEGUNDA), consistió únicamente en lo que a nuestro juicio constituye un indebida utilización de las prerrogativas en radio y televisión por parte del Partido Acción Nacional, al pretender posicionar a su candidata a la Presidencia de la República, mediante la difusión de propaganda electoral en tiempos de radio y televisión que deben utilizarse para la campaña electoral de integrantes del Poder Legislativo, pero nunca se reclamó en ese apartado segundo que tal difusión generara confusión entre el electorado, respecto de la promoción de determinado tipo de campaña electoral o candidatos.

Por lo anterior, con independencia de que no se comparte el argumento propuesto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en realidad sólo refleja una indebida motivación de la resolución que se reclama, pues efectúa pronunciamientos que con corresponden con lo cuestionado en la queja primigenia, pues tales aspectos no fueron reclamados en ésta, es decir, incumple con el principio de congruencia que se encuentra obligada a observar.

Al respecto, el principio de congruencia de las sentencias consiste en que, al resolver una controversia, el órgano jurisdiccional lo haga atendiendo precisamente a lo planteado por las partes, sin omitir algo, ni añadir circunstancias no hechas valer; tampoco debe contener, la sentencia, consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos o los resolutiveos entre sí.

Con relación a la congruencia de la sentencia, esa H. Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla, es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga al órgano jurisdiccional a resolver de acuerdo a lo argumentado por las partes y probado en juicio lo cual, por regla, le impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados por las partes. En este orden de ideas se concluye que: **a)** El fallo o resolución no debe contener más

de lo pedido por las partes; **b)** La sentencia no debe contener menos de lo pedido por las partes, y **c)** La resolución no debe contener algo distinto a lo pedido por las partes.

Es oportuno señalar que el requisito de congruencia ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como requisito interno y externo del fallo. En la primera acepción, la congruencia es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no haya argumentaciones y resoluciones contradictorias entre sí. En su aspecto externo, la congruencia es la correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

En el presente caso, tal como se ha evidenciado en párrafos precedentes, el Consejo General del Instituto Federal Electoral pretende sustentar su resolución a través de pronunciamientos que no guardan relación con lo planteado en la queja primigenia por lo que, desde nuestro concepto, incumple con el principio de congruencia externa y evidencia la indebida motivación del fallo reclamado.

**SEGUNDO.-** Desde nuestra perspectiva, la resolución impugnada se encuentra viciada de una indebida fundamentación y motivación, por lo que resulta violatoria de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, los cuales obligan a que todo acto de autoridad, incluyendo las resoluciones que emita el Instituto Federal Electoral, satisfaga el requisito de contar con una fundamentación y motivación correcta, suficiente y debida. Lo anterior, debido a que del análisis de la resolución impugnada se desprende que ésta incurre en evidentes violaciones al principio de legalidad, específicamente, el **principio de congruencia interna.**

Efectivamente, la congruencia en las resoluciones de las autoridades, conforme a lo resuelto en forma reiterada por esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituye uno de los requisitos que deben observarse en el pronunciamiento de toda resolución que emita la autoridad responsable, como es el caso de la resolución impugnada mediante la presente vía.

En este sentido, resulta aplicable la Jurisprudencia 28/2009, emitida por esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia*, Volumen 1, a páginas 200 y 201, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.-**

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda

## SUP-RAP-291/2012

resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. **La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí** o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Por lo tanto, si las resoluciones que emitan las autoridades contienen razonamientos contradictorios entre sí, la misma carece de legalidad por incurrir en el vicio de incongruencia interna; asimismo, si la responsable emite argumentos que no fueron puestos a su consideración como parte de la *litis*, entonces se materializa la ilegalidad por incongruencia externa.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral señala que el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece límites al contenido de los promocionales, y que únicamente se deberá observar lo referente a destinar, por lo menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes a nivel federal, de lo que según su dicho, no existen limitantes referentes al contenido y lógica de cada campaña, así como tampoco se señala que las propuestas e imágenes deban referirse a la campaña a la cual pertenece el tiempo destinado a la misma.

Continúa la responsable indicando que el espíritu, tanto del artículo 60 del código electoral federal, como de todo el capítulo referente a garantizar tiempos en radio y televisión en las diversas campañas electorales, es garantizar un espacio mínimo en los medios de comunicación para que todos y cada uno de ellos tengan acceso a los mismos de manera equitativa.

La anterior conclusión, derivada de un análisis del citado artículo legal, y a la luz de la argumentación teleológica, entendida como la interpretación de un determinado enunciado de acuerdo con su finalidad última.

Además, la autoridad responsable concluye bajo el argumento de que el contenido de la propaganda electoral que denunció mi representado, está debidamente identificada al concluir con la leyenda "*Vota por diputados federales y senadores del PAN*".

Sin embargo, desde nuestro concepto, debiera ser notorio y evidente que si los promocionales denunciados no hacen mención o referencia a **NINGÚN** candidato a Diputado Federal o Senador del Partido Acción Nacional, como también lo es que no se hace alusión a algún distrito electoral, ni tampoco se advierten propuestas que presenten a la ciudadanía respecto de la labor legislativa que vaya a efectuar dicho partido político, a través de sus candidatos que resulten electos a los cargos de elección para el legislativo federal, es claro y evidente que los promocionales denunciados, NO HACEN REFERENCIA A LA CAMPAÑA POR EL LEGISLATIVO FEDERAL, puesto que el único mecanismo que emplean, es el de colocar una mínima y prácticamente imperceptible leyenda que hace alusión a tal campaña electoral federal, esto es, como una cuestión absolutamente marginal.

No obstante, de manera por demás incongruente, establece que tal situación no vulnera el principio de equidad en la contienda; aunque **es la propia autoridad la que señala que el acceso equitativo en los medios de comunicación para los candidatos, implica que todos y cada uno de los candidatos a cargos de elección popular federal puedan, en efecto, acceder a tales medios.**

Así, desde nuestra perspectiva, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es incongruente en sus planteamientos, puesto que ante la evidencia de los contenidos de los promocionales reclamados, así como la clara circunstancia de que no se encuentran razonable y suficiente identificados, no es conforme a derecho concluir que los promocionales denunciados estén destinados, efectivamente, para las campañas federales por Diputados y Senadores de tal instituto político.

En efecto, por lo que se refiere a la leyenda “(sic) *“Vota por diputados federales y senadores del PAN”*”, al tener una duración tan corta a lo largo de los mensajes denunciados, así como un tamaño de letra casi imperceptible, contrastado con la utilización de la imagen, voz y nombre del candidato C. Enrique Peña Nieto, evidencian que, en realidad, dichos promocionales están dirigidos a influir en la campaña federal por el cargo de Presidente de la República.

En el caso, resultan ilustrativos los razonamientos contenidos en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-12/2010, en el que se determinó, para un caso concreto, las características de contenido por las que un promocional atentaba contra las normas legalmente previstas para la difusión de mensajes partidarios en una Entidad Federativa.

En efecto, en dicha sentencia se analizó un caso donde la normativa electoral del Estado de Chihuahua preveía los requisitos que debía contener la propagada que difundieran partidos políticos y sus precandidatos durante el periodo de precampañas, de manera que se determinaba, por ejemplo, el señalamiento obligado a la calidad de “precandidato” en

## SUP-RAP-291/2012

dicha propaganda, sin que se indicase el tamaño, color, forma o magnitud total que debiera representar tal leyenda.

Así, esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió en dicho caso que la difusión de promocionales en radio y televisión del Partido Acción Nacional, evidenciaban un actuar ilegal porque el señalamiento de “precandidato” del entonces contendiente por el cargo a Gobernador de dicho instituto político, era tan mínimo en el contexto de todo el promocional, que suscitaban confusión en el electorado y, por ende, vulneraban al proceso electoral y afectaban al resto de los contendientes, tanto del mismo instituto político, como del resto de partidos políticos.

Por lo tanto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral actúa ilegalmente al omitir en la resolución reclamada considerar los criterios que ya ha sostenido esa H. Sala Superior, es decir, los parámetros que al respecto deben considerarse para la estimación de la legalidad o ilegalidad de los contenidos en la propaganda electoral de los partidos políticos.

Es el presente caso, la normativa electoral federal no establece que los promocionales de candidatos a Diputados y Senadores deban incluir una leyenda específica que alusión a tales campañas; empero, también es cierto que los promocionales denunciados pretenden simular que se trata de propaganda relativa a tales campañas federales legislativas, únicamente mediante la presentación de la leyenda “*Vota por diputados federales y senadores del PAN*”, motivo por el cual resultaba indispensable que se analizara el contexto de dicha leyenda en conjunto con el resto de imágenes, impresiones o palabras que apareciesen en los mismos, para estar en aptitud de acreditar si estos eran legales o no, esto es, si en efecto correspondían a la campaña de candidatos al Legislativo Federal.

En este orden de ideas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral señala que la naturaleza y finalidad del artículo 60 del código electoral federal, estriba en permitir la amplia difusión de todas las campañas, de todos sus candidatos, a todos los distintos cargos de elección popular; sin embargo, no advierte ilegalidad en los promocionales reclamados, no obstante que éstos no se ajustan a la propia naturaleza y fines que les asigna.

Así, como se ha evidenciado, la resolución que se impugna también incumple con el criterio jurisprudencial de congruencia interna, de tal suerte que, desde nuestra perspectiva, debe revocarse.

**TERCERO.-** Por otra parte, también causa agravio a mi representado el hecho de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya efectuado un análisis erróneo y sesgado de lo argumentado en la queja primigenia, así como del contenido de los spots reclamados, **(lo que significa una indebida motivación de la resolución**

reclamada), por lo que, desde nuestra perspectiva, se vulneran de manera preponderante los **principios de legalidad y de congruencia** que se encuentra obligada a observar la autoridad responsable.

Al respecto, se hace notar a esa H. autoridad jurisdiccional que en nuestro escrito de queja primigenio se hizo valer ante la responsable, entre otras cuestiones, que de conformidad a la Constitución Federal y normas secundarias que le fueron invocadas, así como lo previsto en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, que los promocionales reclamados (elaborados y difundidos por Acción Nacional) no encuentran amparo en la garantía de libertad de expresión, toda vez que la información que se difunda en el ejercicio de ese derecho debe ser veraz cuando se trata de la afirmación y difusión de hechos destinados a influir en la formación de la opinión pública, es decir, que los hechos o datos difundidos deben estar respaldados por un indispensable deber de cuidado por parte de su emisor, encaminado a procurar que lo que quiere informarse tenga suficiente asiento en la realidad y, en esas condiciones, el informador debe poder mostrar de algún modo razonable que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa, lo que en el caso de la propaganda reclamada no ocurrió.

Igualmente, se expuso que el examen de la normatividad aplicable demuestra que la intención del legislador en la materia es garantizar que, en la propaganda política de los partidos y sus candidatos, se respeten los derechos de tercero, el orden y la moral públicos y los valores de nuestro sistema democrático, y que tales imperativos obligan a quienes difundan propaganda electoral para que tengan un cierto estándar de diligencia y que muestren el cuidado debido para no afectar esos derechos, órdenes y valores. Asimismo, se hizo valer que resulta incontrovertible la afirmación en el sentido de que la libertad de expresión no se circunscribe a la posición de quien participa en el foro público, sino también extiende su cobertura a quienes participan recibiendo los mensajes de lo que los demás tienen que decir, según se constata de la lectura de la parte final del párrafo primero del artículo 6º de la Constitución Federal, que contiene el derecho a recibir información veraz y no manipulada.

En el anterior sentido, en el considerando **NOVENO** de la resolución que en esta vía se reclama, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral estudia el marco constitucional y legal aplicable, reconoce y sostiene, entre otras cuestiones, las siguientes:

1. Que el ejercicio libre del voto significa que los ciudadanos deben emitir su voto sin estar sujetos a interferencias, presiones, coacciones **y manipulaciones de terceras personas que traten de influir, por cualquier medio, sobre la voluntad del elector** con el propósito de

## SUP-RAP-291/2012

determinar el sentido de su voto a favor de un candidato o partido político en lo particular.

2. También, que en nuestro escrito de queja se manifestó expresamente que la expresión contenida en los promocionales reclamados, consistente en que supuestamente el Lic. Enrique Peña Nieto había realizado un “pacto” con la C. Elba Esther Gordillo Morales, constituye la afirmación de un hecho concreto y que, al no existir elementos que puedan soportar el cumplimiento del canon de veracidad que, respecto de las afirmaciones de hechos debe cumplirse, tal afirmación de hechos resulta violatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Igualmente, estimó la autoridad responsable que para una mejor comprensión del asunto, era necesario realizar algunas consideraciones respecto de la figura denominada “canon de veracidad”, sobre la base de que mi representado sostiene que los partidos políticos y sus candidatos no tienen derecho a afectar los resultados de las elecciones, sobre la base de la difusión al electorado de afirmaciones carentes de veracidad.

4. De manera destacada, concluyó que **LAS ASEVERACIONES DE HECHOS ERRÓNEOS, INCORRECTOS O FALSOS NO SE ENCUENTRAN AMPARADAS, POR SÍ MISMAS, EN LA LEY FUNDAMENTAL**, es decir, que la libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos.

5. Que en el caso de las **opiniones**, no es requisito que sean **verificables** o “correctas” a efecto de que sean constitucional y legalmente válidas, incluso cuando exista una unión inescindible entre éstas y los hechos manifestados que no permitan determinar la frontera entre ellos, pues en este contexto, en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos.

6. Además, que debido a que algunas veces **será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.**

7. Finalmente, estimó que el contenido de los promocionales que fueron materia de inconformidad no se pueden encuadrar en la denominada información falsa, manipulada o carente de veracidad.

Como se puede advertir, en concordancia con los argumentos, fundamentos de derecho y consideraciones lógico-jurídicas que mi representado hizo valer en su escrito de queja, la autoridad responsable correctamente reconoció que el ejercicio libre del voto implica, entre otros imperativos, que: los ciudadanos puedan emitir su sufragio sin estar sujetos a manipulaciones de terceras personas que traten de influir ilícitamente, por cualquier medio, sobre su voluntad; los

hechos denunciados quedaron plenamente acreditados; las aseveraciones de hechos, erróneas, incorrectas o falsas no se encuentran amparadas por la ley fundamental, toda vez que la libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos y encuentra límites en el derecho a la libertad de información, que implica la obligación de que el suministro de la información tendente a sentar hechos o afirmar datos objetivos se haga sobre hechos o datos que se pretenden ciertos, exigiéndose al respecto un canon de veracidad; que lo anterior no ocurre, cuando lo que se difunde se refiere a las opiniones, en cuyo caso no es requisito que sean verificables o “correctas” a efecto de que sean constitucional y legalmente válida y que, en los casos en que sea imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos tácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

Como se ve, las cuestiones señaladas (y descritas en los numerales 1 a 7) no son objeto de controversia a través del presente medio de impugnación al corresponder, incluso, a lo sostenido en diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esa H. Sala Superior y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a las que se hizo referencia en nuestro escrito de queja primigenio.

No obstante lo anterior, donde la autoridad responsable yerra y genera agravio a mi representado, es en desatender precisamente los lineamientos jurídicos y premisas que ella misma estableció para resolver el caso concreto, pues en la resolución reclamada no se aprecia que hubiese examinado o establecido razonada y correctamente, cuál era la naturaleza de las expresiones, imágenes y mensajes difundidos por Acción Nacional a través de los promocionales reclamados, es decir, **no expuso adecuadamente las razones para considerar que la información difundida correspondía a la exposición de meras opiniones subjetivas** y, por tanto, sostener válidamente que ese tipo de expresiones gozaban de la más amplia tutela del derecho de libertad de expresión.

Por lo contrario, la propia autoridad responsable reconoce que en el contenido de los promocionales reclamados se realiza alusión a “datos” que pueden ser objeto de “contraste”, es decir, de verificación, tal y como se constata en la siguiente transcripción:

[...]

En ese sentido, el Instituto Federal Electoral **estima que si bien, en el contenido de los promocionales materia de inconformidad se aluden datos que en su caso pueden ser objeto de contraste**, cierto es que tal ejercicio corresponde a los ciudadanos, al poseer y encontrarse a su alcance diversas fuentes que les proporcionen la información que les permita estar en posibilidad de formarse una opinión **respecto de los hechos que son puestos en su**

## SUP-RAP-291/2012

**conocimiento**, al realizar la confronta de la misma con los diversos insumos de los que se allegue o que le son proporcionados.

Pues en el caso que nos ocupa, **nos encontramos en presencia de información que se encuentra a disposición de la ciudadanía y de los partidos políticos a través de diferentes medios**, de forma tal que el contenido de los promocionales denunciados consiste en información que forma parte del debate público en el que participan las diferentes fuerzas políticas y los medios de comunicación.

[...]

Sin embargo, pese al reconocimiento expreso de tal circunstancia, pretende evadir la única consecuencia lógica, es decir, que al estar frente a “datos” o “hechos”, resulta exigible la debida observancia del canon de veracidad, tal y como ya lo había sostenido previamente.

Inclusive, en una desafortunada conclusión, la autoridad responsable se limita a referir que dicho ejercicio de “contraste”, es decir, de verificación, corresponde realizarlo a los ciudadanos, pretendiendo eludir sus responsabilidades

En este sentido, también debe destacarse que no existe duda alguna de su reconocimiento de que el contenido de los promocionales reclamados es el de afirmaciones de hechos, toda vez que también afirma que “... *tal ejercicio corresponde a los ciudadanos, al poseer y encontrarse a su alcance diversas fuentes que les proporcionen la información...*” (...) “*respecto de los hechos que son puestos en su conocimiento...*”, esto es, que existen diversas fuentes a las que los ciudadanos pueden recurrir para allegarse dicha información respecto de los hechos que les son informados. Sin embargo, la autoridad responsable no señala ni una sola de las supuestas “fuentes” dónde podría corroborarse la presunta información de los hechos que fueron puestos en su conocimiento.

Contrario a lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluye con la dogmática afirmación de que el contenido de los promocionales reclamados constituyen sólo opiniones y juicios de valor, por lo que no les resulta exigible el canon de veracidad.

Lo anterior, por sí solo evidencia que la autoridad responsable incurrió en falta a los principios de legalidad y de congruencia, pues ni siquiera atendió al marco jurídico y conceptual de referencia que ella misma estableció para resolver la controversia.

Por otra parte, al concluir la responsable que los promocionales reclamados contenían tan solo opiniones, violó los elementales principios rectores de apreciación y valoración de los hechos y pruebas sometidas a su consideración, de manera particular, las que orientan la función jurisdiccional electoral que imponen que los hechos y

pruebas sean valorados conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, pues si lo hubiera hecho así, es la responsable habría arribado a conclusiones distintas. En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral razonó de la siguiente manera:

[...]

En ese sentido, con fundamento en las consideraciones antes apuntadas, es que esta autoridad electoral puede válidamente concluir que el contenido de los promocionales, no se puede encuadrar en la denominada información falsa, manipulada o carente de veracidad, **sino que a juicio de este órgano colegiado, se trata de expresiones que el Partido Acción Nacional emite sobre lo que a su juicio ha efectuado la C. Elba Esther Gordillo en materia educativa, sobre la idea de evitar la conducta de la misma, vinculadas con la afirmación de que Peña Nieto ya pactó con dicha ciudadana.**

De las expresiones de mérito, no se puede inferir que las mismas constituyan una infracción al principio de libertad del sufragio, pues como ya se indicó son expresiones conformadas por opiniones y afirmaciones de hechos en unión inescindible, **esto es, por una parte se emite una opinión respecto a cierta conducta de un personaje público, y por otra parte, se afirma una determinada acción que se atribuye al candidato a la Presidencia de la República por el partido quejoso,** lo cual de ninguna forma alguna contraviene algún dispositivo que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda político-electoral de los partidos políticos; toda vez que un derecho garantizado constitucionalmente es que los ciudadanos posean diversas fuentes que les proporcionen la información a que tienen derecho para encontrarse en posibilidad de formarse una opinión respecto de los hechos que son puestos en su conocimiento, al realizar el contraste de la misma con los diversos insumos que le son proporcionados, o allegarse de los mismos en caso de que no se proporcionen, para informar y razonar su opinión en los temas de su interés.

[...]

Desde nuestra perspectiva, contrario a lo resuelto por la autoridad responsable, el análisis que se haga del escrito de queja primigenio evidencia, sin lugar a dudas, que lo reclamado consistió en la afirmación del hecho de que el Licenciado Enrique Peña Nieto había celebrado un supuesto “pacto” con la C. Elba Esther Gordillo Morales, pero nunca se afirmó, negó o reclamó la veracidad o falsedad de la

## SUP-RAP-291/2012

afirmación consistente en que: *“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país.*

En efecto, se solicita respetuosamente a esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se cerciore si existe algún argumento en tal sentido en el escrito de denuncia inicial, es decir, que se afirme, niegue o reclame, *motu proprio*, alguna cuestión relativa a la veracidad o falsedad de dicha afirmación. Por lo contrario, es H. Sala Superior podrá constatar que la cita de dicha afirmación se circunscribió a ubicar el contexto de la afirmación de hechos reclamada, es decir, la frase: *¡Peña Nieto ya pactó con ella!...*”.

En efecto, sin el antecedente de la expresión *“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país...”* resultaría absolutamente incomprensible la frase: *“... ¡Peña Nieto ya pactó con ella!...”*, pues de analizarse esta última expresión de manera aislada, no existiría manera de saber con qué persona o entidad se realizó el supuesto “pacto”.

Por lo tanto, contrariamente a lo sostenido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo reclamado en la queja primigenia fue la afirmación de un hecho concreto, esto es, la supuesta realización de un “pacto” entre el Lic. Enrique Peña Nieto y la C. Elba Esther Gordillo Morales, afirmación de un hecho verificable en el mundo exterior y, por lo tanto, sujeta al canon de veracidad que impone la normatividad aplicable y los criterios jurisprudenciales citados desde la queja primigenia.

Sin embargo, faltando a los principios de legalidad y de congruencia, la autoridad responsable analiza y se pronuncia en forma errónea sobre lo reclamado por mi representado, pues nunca fue controvertida, por sí misma, la afirmación relativa a que *“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país...”*, pues respecto de tal circunstancia (con independencia de que se coincida o no) no se enderezó el motivo de queja, sino respecto de la afirmación de un hecho, consistente en la celebración de un supuesto “pacto”.

En este orden de ideas, también debe destacarse que, desde nuestra perspectiva, tampoco se está frente a *“... expresiones conformadas por opiniones y afirmaciones de hechos en unión inescindible...”* como sostiene la autoridad responsable, en virtud que de la expresión *“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país...”*, como ya se explicó, únicamente se hizo referencia en el escrito de queja al nombre de una persona, es decir, un “dato” o “hecho” indudablemente verificable, como lo es la existencia de la referida ciudadana, mas no se controvertió el aspecto relativo a si ha frenado o no la educación en nuestro país. Por lo tanto, en nuestro concepto, es falso que en el caso exista una vinculación “inescindible” entre opiniones y hechos, puesto que lo reclamado son sólo afirmaciones de hechos (la supuesta realización de un “pacto” entre el Lic. Enrique Peña Nieto y la C. Elba Esther Gordillo Morales), y

no las afirmaciones de que dicha ciudadana hubiere frenado o no la educación en nuestro país.

La ilegalidad de la dogmática decisión de la responsable al establecer la naturaleza de la información difundida por Acción Nacional a través de los promocionales reclamados, se corrobora además del examen integral del contenido de los referidos promocionales. En el anterior sentido, en principio, se debe tener en cuenta, conforme al Diccionario de la Lengua Española, el significado de las palabras “hecho” y opinión; a saber:

**“hecho, cha.**

(Del part. irreg. de hacen lat. *factus*).

1. adj. Acabado, maduro. *Hombre, árbol, vino hecho.*
2. adj. **semejante** (ll que semeja). Hecho UN león, UN basilisco. Hecha UNA fiera.
3. adj. Dicho de una persona: **constituida** (ll compuesta). *Hombre BIEN hecho. Personas MAL hechas.*
4. m. Acción u obra.
5. m. Cosa que sucede.
6. M. Asunto o materia de que se trata”

**opinión.**

(Del lat. *opiniō, -ōnis*).

1. f. Dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable.
2. F. Fama o concepto en que se tiene a alguien o algo.

**~ pública.**

Como se puede advertir, la palabra “hecho” se refiere a acciones u obras, cosas que suceden y, por tanto, es evidente su naturaleza objetiva y el que por esa circunstancia se trate de cuestiones verificables y sujetas a un canon de veracidad. Derivado de lo anterior, los conceptos o enunciados de naturaleza fáctica, deben ser examinados en cuanto a su veracidad.

En el presente caso, lo que se cuestionó en la queja primigenia fue únicamente la supuesta realización de un acto positivo, plenamente verificable, esto es, la supuesta realización de un “pacto” entre el Lic. Enrique Peña Nieto y la C. Elba Esther Gordillo Morales.

Por su parte, la naturaleza subjetiva de las “opiniones” se hace patente en su propia definición, al referirse a dictámenes o juicios que alguien se forma respecto de algo cuestionable, o a la fama o concepto que se tiene de alguien o algo, esto es, las opiniones, son producto de operaciones esencialmente subjetivas y, por ello, como lo sostuvo la propia responsable, no están sujetas a prueba ni a un canon de veracidad.

En el caso, lo que podría ubicarse bajo tal premisa, es la afirmación relativa a que la C. Elba Esther Gordillo Morales

## SUP-RAP-291/2012

hubiere frenado o la educación en nuestro país, sin embargo, tal aseveración no fue objeto de reclamo en la queja primigenia de ahí que, desde nuestra perspectiva, y en sentido contrario a lo afirmado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no se está frente a una vinculación “inescindible” entre opiniones y hechos, de ahí que se estime que la autoridad responsable falta a los principios de congruencia y de legalidad.

Por último, también debe señalarse que los argumentos de la autoridad responsable, en el sentido de que el tema de la educación tiene un lugar privilegiado como derecho fundamental, y que los planteamientos en tal sentido resultan de la mayor relevancia para el país, en el contexto de la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, son razonamientos que si bien, por sí mismos, pueden estimarse correctos, no son pertinentes ni útiles para sustentar la resolución que se reclama pues, se insiste, nunca se controvertió o reprochó el tema educativo, sino que lo cuestionado ha sido únicamente la afirmación de un hecho concreto y particular, consistente un (*sic*) la supuesta celebración de un “pacto”, aseveración que no se ajusta ni cumple con el canon de veracidad que, en el caso, resulta exigible.

En conclusión, se afirma que lo resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es contrario a derecho y causa agravio a mi representado en su carácter de parte denunciante en el procedimiento de origen, porque de la correcta intelección del marco jurídico aplicable, esencialmente recogido en la resolución reclamada y de la correcta apreciación de las pruebas, hechos y argumentos sometidos a la consideración de la responsable, ésta debió haber concluido que la información difundida por Acción Nacional era preponderantemente de naturaleza fáctica y por tanto sujeta a un canon de veracidad; que al someterla al referido canon, era evidente que dicha información no era veraz y que su autor estaba obligado a guardar la necesaria diligencia y cuidado de que la información que sobre hechos difundía tenía un determinado asiento en la realidad; que frente a las faltas y omisiones detectadas, Acción Nacional, como un partido político nacional, y como consecuencia de los fines, obligaciones y prerrogativas que le otorga la Constitución Federal y la normatividad secundaria, había violado el derecho a la información y atentado contra la libertad del sufragio al difundir en su propaganda electoral información no veraz, que por esa circunstancia se traduce en un medio de manipulación de la voluntad de los electores; por tanto, que la conducta denunciada era contraria a la normatividad electoral.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º, 9º, 35, 40 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 38, 49, 228, 232, 233 y demás relativos y aplicables del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información plasmado en la Constitución Federal ya que la naturaleza de los partidos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, por tanto, las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden a la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además de ser susceptibles de ser comprobados razonablemente y no apoyados en simples rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, sin que ello implique una exactitud inusitada o incontrovertida del hecho. En el ámbito de las campañas electorales, como se precisó, la veracidad de las informaciones que se presenten como tales ante el electorado tiene una indudable trascendencia pues, de lo contrario, se permitiría que se proporcionara a la ciudadanía insumos que, lejos de fomentar la consecución de un voto razonado y ampliamente informado, propendieran precisamente a lo contrario, con lo cual se desnaturalizaría el diseño constitucional existente.

La anterior conclusión se ve reforzada con la consideración de que, acorde con el texto constitucional, los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática y este fin no sería atendido si se permitiera que los ciudadanos recibieran informaciones manipuladas, deshonestas o carentes de veracidad, que sólo disminuyen la calidad del debate político y desinforman al cuerpo electoral sin aportar a la formación de una opinión ciudadana responsable.

También corrobora las conclusiones antes señaladas, el examen de lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión y en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, en el sentido de que la función informativa constituye una actividad específica de la radio y televisión, tendente a orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y a la moral, sin afectar los derechos de terceros, ni perturbar el orden y la paz pública.

En efecto, acorde con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Federal de Radio y Televisión, corresponde a la Nación el dominio directo del espacio territorial, en consecuencia, pertenece por igual el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, siendo este dominio inalienable e imprescriptible. Dicho ordenamiento jurídico dispone en sus artículos 2, 3, 4 y 5, que el uso del espacio referido anteriormente, sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue para la realización de actividades específicamente señaladas, tales como la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vínculos de información y de expresión, correspondiendo a la industria de

## SUP-RAP-291/2012

la radio y televisión el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, constituyendo así, una actividad de interés público y, por tanto, protegida y vigilada por el Estado, para el debido cumplimiento de su función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana, procurando a través de sus transmisiones: a) Afirmar el respeto de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; b) Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo de la niñez y la juventud; c) Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y exaltar los valores de la nacionalidad mexicana, y d) Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

Por cuanto hace al contenido de las transmisiones en radio y televisión, éstas deben, preferentemente, orientar sus actividades a la ampliación de la educación popular, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos, la propagación de las ideas que fortalezcan nuestros principios y tradiciones; el estímulo a la capacidad para el progreso; a la facultad creadora del mexicano para las artes, y el análisis de los asuntos del país desde un punto de vista objetivo, a través de orientaciones adecuadas que afirmen la unidad nacional, según lo dispuesto por el artículo 3, del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica.

A su vez, el artículo 4 del Reglamento citado establece:

**Artículo 4.-** La función informativa constituye una actividad específica de la radio y televisión tendiente a orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y a la moral, sin afectar los derechos de terceros, ni perturbar el orden y la paz pública.

Queda claro entonces que, a diferencia de otros medios de comunicación, la regulación de la radio y televisión se concibe no sólo como ejercicio de las libertades de expresión e información, sino también como la explotación de un bien del dominio de la Federación con una función social e informativa con fines de orientación a la comunidad de forma veraz y oportuna.

Por lo tanto, es indudable que es obligación del Estado garantizar el derecho a la información y que los partidos políticos, como entidades de interés público, son copartícipes de esa obligación. Tal consideración se ve reforzada, si se toma en cuenta que, precisamente, en tiempos de propiedad estatal, los partidos tienen como prerrogativa el derecho de acceso a la radio y televisión para difundir propaganda electoral.

En este sentido, resulta inaceptable que los bienes de propiedad estatal (tiempos en radio y televisión) fuesen empleados en última instancia en forma contraria o para fines opuestos a los que se asignan al Estado, o en directa contravención a la normatividad que rige el funcionamiento de la radio y televisión en México.

En consecuencia, con base en todo lo anteriormente expresado, resulta incuestionable que nuestro sistema jurídico confiere a los partidos políticos la obligación de que en la propaganda que difundan en los tiempos estatales de radio y televisión que al efecto les asignen, respeten un canon de veracidad y que, por tanto, tengan el debido cuidado y la diligencia necesaria en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informan a la ciudadanía. La normatividad aplicable no permite que la propaganda que se difunda en radio y televisión constituya una forma de difusión de hechos inexactos o carentes de veracidad, ni mecanismos de manipulación o de realización de insinuaciones insidiosas, aprovechando el amplio poder de penetración de los medios de comunicación social.

Por lo antes expuesto, se reitera que la resolución reclamada al Consejo General del Instituto Federal Electoral es contraria a derecho y causa agravio a mi representado, porque en ella la autoridad responsable debió haber concluido que la información difundida por Acción Nacional era preponderantemente de naturaleza fáctica; sujeta a un canon de veracidad; no era veraz y que con vista de las obligaciones que corresponden a la denunciada, resultaba responsable por la difusión de propaganda electoral, violatoria del derecho a la información y atentatoria del principio de libertad del sufragio.

Por los motivos y fundamentos expuestos, se solicita a esa H. Sala Superior, revoque la resolución reclamada y tome todas aquellas medidas que resulten conducentes para restablecer el orden jurídico vulnerado.

[...]"

### **TERCERO. Método de estudio de los conceptos de agravio.**

Antes de analizar los conceptos de agravio se debe precisar que el recurrente los agrupa en dos apartados: el primero relacionado con el **uso indebido** del tiempo en radio y televisión otorgado como prerrogativa al Partido Acción Nacional y el otro relacionado con el **contenido** de los promocionales objeto de denuncia, que en su concepto son

## **SUP-RAP-291/2012**

denigratorios en perjuicio del Partido Revolucionario Institucional y su candidato a la Presidencia de la República.

No obstante lo anterior, el estudio de los conceptos de agravio se hará en conjunto atendiendo a los temas con los cuales se relacionan: **I. Indebida fundamentación y motivación por interpretar incorrectamente** el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **II. Indebida fundamentación y motivación de la resolución** respecto a la naturaleza información difundida por el Partido Acción Nacional, y **III. Violación al principio de congruencia.**

Al respecto si bien es verdad que los conceptos de agravio, relacionados con la violación al principio de congruencia, es decir con una violación formal, por lo que deberían ser analizados en primer lugar, también es cierto que las alegaciones que se hacen al respecto, dependen de lo que se determine con relación a los relativos a la interpretación que se haga del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del contenido de los promocionales que en su momento fueron objeto de denuncia por lo que su análisis se hará una vez analizados los que se han identificado en el párrafo que precede, con las fracciones I y II.

Sin que el examen de los conceptos de agravio, en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado en la demanda genere agravio alguno al enjuiciante, tal como ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, conforme a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000,

consultable a fojas ciento diecinueve a ciento veinte, de la “*Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, “*Jurisprudencia*” Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**—El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

#### **CUARTO. Estudio del fondo de la *litis*.**

**I. Indebida fundamentación y motivación por interpretar incorrectamente** el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio que aduce el recurrente por las siguientes razones:

En primer lugar, al interpretar el contenido del artículo 60 del Código, la autoridad argumentó que lo alegado en la queja consistía en que el Partido Acción Nacional infringió la normativa electoral al utilizar espacios destinados a las campañas de diputados federales y senadores, para hacer propaganda dirigida a posicionar el cargo de elección referente al Ejecutivo Federal

## **SUP-RAP-291/2012**

De lo que resultaba necesario atender a la naturaleza o finalidad del artículo 60 del código electoral, la cual en concepto del Consejo consiste en garantizar espacios en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos durante las contiendas electorales, específicamente durante la renovación simultánea de los poderes ejecutivo y legislativo federales.

Al respecto, en concepto del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el legislador solamente estableció un porcentaje a fin de garantizar un espacio mínimo en los medios de comunicación para que todos y cada uno de ellos tengan acceso a los mismos de manera equitativa, pero en modo alguno establecer algún tipo de impedimento para que los partidos políticos puedan combinar la elección presidencial con la legislativa a través de la difusión de sus promocionales.

En este sentido, en consideración de la autoridad responsable del artículo no se advertían limitantes referentes al contenido y lógica de cada campaña, así como tampoco el establecimiento de que las propuestas e imágenes se deban referir a la campaña a la cual pertenece el tiempo destinado, por lo que no le asistía la razón al Partido Revolucionario Institucional al señalar que hacer referencia en un promocional a una campaña ajena implica una “intromisión” al multicitado artículo, ya que el mismo, solo alude al porcentaje mínimo que se deberá otorgar en caso de una renovación de poderes coincidente, como lo es el presente caso.

Por tanto, la autoridad responsable concluyó que no se advertía, que estuviera vedado a los institutos políticos utilizar

de manera simultánea sus prerrogativas en radio y televisión para promocionar tanto la campaña presidencial como la legislativa; ello porque el fin principal de la propaganda electoral, tiene que ver con la intención de obtener el voto del electorado, haciendo uso de esta prerrogativa, por tanto, no le asistía la razón al quejoso, al señalar que el Partido Acción Nacional infringió la normativa electoral al utilizar espacios destinados a las campañas para diputados federales y senadores para llevar a cabo propaganda dirigida a posicionar el cargo de elección referente al Ejecutivo Federal.

Al respecto el Partido Revolucionario Institucional aduce que le causa agravio el hecho de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya efectuado un análisis equívoco (lo que significa una indebida motivación de la resolución reclamada) de los preceptos aplicables al caso sometido a su conocimiento, así como de los argumentos planteados en la queja primigenia por lo que, desde su perspectiva, se vulneran de manera preponderante los principios de legalidad y de congruencia que está obligada a observar la autoridad responsable.

Lo anterior porque la autoridad responsable señaló que las únicas restricciones previstas en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son las relativas a que cada partido político decida libremente la asignación (por tipo de campaña federal) de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, con la salvedad de que el año en que se renueven tanto el Poder Ejecutivo como las dos Cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar al menos un treinta por ciento (30%) de los mensajes a la

## **SUP-RAP-291/2012**

campaña de uno de los poderes, considerando las últimas como una misma, sin que exista señalamiento expreso respecto a la forma en que se debe hacer esa distribución, por lo que, no se advierte que a los partidos políticos les sea vedado utilizar sus prerrogativas en radio y televisión para promocionar simultáneamente las campañas por los cargos del Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal. En este sentido, que existe una plena libertad para generar los contenidos que los partidos políticos consideren convenientes.

Lo anterior es, en concepto del recurrente, una interpretación errónea de la normativa aplicable, y en particular del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que tal como lo alegó en su queja, existe una clara diferencia de los tipos de elecciones que se pueden desarrollar en el país para acceder a distintos cargos de elección popular, y de la distribución de tiempos en radio y televisión que corresponderá a cada partido político, dependiendo del tipo de campaña electoral que se dispute; con base en los artículos 56, párrafos 1 y 2; 58, 59, 60, 61 y 62 del citado código.

Más aún, se especificó que tal diferenciación también se presentaba en los tiempos que en radio y televisión corresponden a las campañas electorales federales en lo individual; de tal suerte que las campañas que disputan el cargo de elección por Diputados y las de Senadores, son comprendidas como una misma para la distribución de espacios en tales medios; y de manera independiente, están el acceso a esos medios de comunicación para las campañas por las

cuales se contiene al cargo de elección por la Presidencia de la República.

De esta manera a juicio del recurrente de lo mandado en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que estipula que *“Cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma”*, el legislador generó un ámbito distinto para las campañas del Ejecutivo y el Legislativo, a pesar de ser ambas a nivel Federal, con el propósito de que cada una tenga un espacio de difusión, de proposición e inclusive de confronta, por tanto los mensajes alusivos a las campañas electorales, difundidos en los espacios que detentan los partidos políticos en radio y televisión, deben ser coherentes y consonantes en atención al tipo de campaña que refieran, para brindar amplitud en la exposición de ideas, propuestas y candidatos, así como la difusión de todos los tipos de elecciones, en privilegio de que la ciudadanía cuente con información suficiente respecto de cada tipo de campaña electoral y sus respectivos candidatos.

Por lo cual el apelante argumenta que desde su concepto, la interpretación que es conforme al sentido y teleología de la norma, es la que entiende que la disociación de tiempos para campañas federales que estableció el legislador no es una cuestión accidental o inocua; todo lo contrario, guarda una manifiesta lógica de propiciar que todos los candidatos a cargos

## **SUP-RAP-291/2012**

de elección popular a nivel federal, cuenten con los espacios de difusión que les permitan dar a conocer a la ciudadanía su nombre, voz e imagen, a la par que sus postulados ideológicos y propuestas de campaña.

En este orden de ideas, desde la perspectiva del Partido Revolucionario Institucional, son dos propósitos que se buscan conseguir mediante la disposición normativa del código electoral federal en estudio, uno en beneficio de aquellos que contienden en un proceso electoral por parte de distintas fuerzas partidarias, y otro para el provecho de la ciudadanía en general, que contará con información valiosa antes de la emisión de su sufragio, pues son cientos de elecciones federales las que concurren un mismo periodo y no únicamente la elección presidencial.

Lo anterior tiene sustento también en la Exposición de Motivos por la cual se reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, la cual establece, en la parte conducente a radio y televisión, en la cual es explícita la Exposición de Motivos, en el sentido de que el contenido de los mensajes que difundan los partidos políticos debe necesariamente atender al tipo de campaña para la cual están enfocados esos mensajes, de manera que no se produzca una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato, situación que como se denunció en la queja ante el Instituto Federal Electoral, no es cumplida por el Partido Acción Nacional, cuando en un mismo promocional hace alusión a dos tipos de campañas

distintas; esto es, por un lado la referencia a la campaña de Diputados Federales y Senadores; y por otro, un contenido explícito y dirigido en su totalidad a la campaña por el cargo a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, en concepto de recurrente, contrario a lo argüido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el sentido y la información de cada mensaje de campaña se deberá referir, en su conjunto, a aquella a la cual pertenece el tiempo destinado, por lo que, resulta ilegal, cualquier actuación en contrario, lo que inclusive llevaría a que los partidos políticos hicieran promoción y difusión de un solo candidato o bien, de un solo tipo de campaña federal, tanto de manera evidente, como velada o encubierta, como ocurrió en el caso, donde se denunció que diversos promocionales del Partido Acción Nacional simulaban consistir en propaganda electoral a favor de sus candidatos a diputados federales y senadores, cuando en realidad hacían propaganda electoral para la elección del titular del ejecutivo federal, cuestión que inclusive al emular una apariencia de buen derecho, puede configurar “fraude a la ley”.

En este sentido, con relación al caso que nos ocupa, en concepto del Partido Revolucionario Institucional, si la autoridad responsable no examina los contenidos de los promocionales denunciados, podría validar “el fraude a la ley” que se cometa, puesto que del estudio de estos.

De tal suerte, aduce el apelante que al analizar el contenido de los promocionales objeto de denuncia se constata que no se hace referencia a algún candidato a diputado o senador,

## **SUP-RAP-291/2012**

tampoco se cita algún distrito electoral por el cual contienda determinado candidato y menos aún se hace mención de propuestas o planteamientos para los cargos de diputaciones o senadurías.

Ahora bien, precisados los conceptos de agravio que aduce el apelante ha sido criterio de esta Sala Superior que la indebida fundamentación se advierte cuando un acto de autoridad sí invoca los preceptos legales, pero estos no resultan aplicables al caso específico en estudio, por diversas características del mismo, que impiden su adecuación a la hipótesis normativa.

Respecto a la indebida motivación, se ha considerado que ésta se actualiza cuando sí se indican las razones que tiene la autoridad para emitir el acto, pero las mismas están en completa disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso concreto.

En este sentido procede analizar los conceptos de agravio precisando que en este primer bloque de conceptos de agravio no serán materia de análisis todas las razones en que la autoridad responsable sustentó el sentido de su determinación, sino únicamente las relativas a la interpretación del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por así haberlo aducido el recurrente.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos agravio que aduce el partido político recurrente, mediante los cuales aduce una indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, por la

incorrecta interpretación del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es así, porque contrario a lo afirmado por el Partido Revolucionario Institucional, la interpretación que llevó a cabo la autoridad responsable es conforme a Derecho, con base en las siguientes consideraciones

En primer lugar, se debe precisar el texto del artículo, cuya interpretación controvierte el recurrente, el cual es al tenor literal siguiente:

**“Artículo 60**

1. Cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.”

De la lectura del precepto trasunto del código electoral federal se advierte que éste prevé como elemento fundamental la **libertad** de los partidos políticos para determinar la asignación de los tiempos que les corresponden en radio y televisión.

Por otro lado, la única limitante que expresamente señala el artículo cuya interpretación se cuestiona consiste en que durante un procedimiento electoral federal en el que se renueven el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, se deberá destinar al menos el treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes,

## **SUP-RAP-291/2012**

considerando la de senadores y diputados como una sola, sin que del texto del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierta que el legislador haya establecido límites adicionales inclusive con relación al contenido de los promocionales.

De manera que, si en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente se constriñe al partido político a que destine un mínimo del treinta por ciento de sus promocionales de radio y televisión a una de las campañas, ya sea la de Presidente de la República o de diputados y senadores, es inconcuso que, esa condición no puede conllevar una restricción adicional respecto del contenido de los promocionales, al grado de no permitir que en la campaña relativa a los candidatos a la Presidencia de la República se incluyan mensajes alusivos a la campaña de diputados y senadores o viceversa, siempre y cuando el contenido de los mensajes respete los límites expresamente previstos en la Constitución y en la legislación electoral, consistentes en que no se denigren a las instituciones o calumnien a las personas, y que no contengan símbolos religiosos o vulneren los principios del sistema democrático de Derecho.

Por otro lado, contrariamente a lo aducido por el apelante con relación a que de la Exposición de Motivos relativa a la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se advierte que el contenido de los mensajes que difundan los partidos políticos debe

necesariamente atender al tipo de campaña para la cual están enfocados esos mensajes, a juicio de esta Sala Superior tampoco le asiste la razón.

Se considera incorrecta la aseveración del Partido Revolucionario Institucional en tanto que de la mencionada Exposición de Motivos, se advierte que la razón de que se estableciera un porcentaje mínimo para destinarse a alguna de las campañas -presidencial o legislativa- que coincidan en el año de la renovación general de los dos poderes federales de elección popular radica en asegurar, mediante esa disposición, que el electorado tenga información sobre las propuestas y candidatos de todos los partidos políticos, sin que se produzca una concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato, como se advierte del párrafo que se inserta a continuación:

“ ...

Las normas relativas a la asignación de tiempo por tipo de campaña buscan compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y simultáneamente permitir a los partidos tomar las decisiones que mejor se correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña.

... ”

En el año de la elección correspondiente, del tiempo a que cada partido tiene derecho, convertido en número de mensajes, por lo menos un 30 por ciento deberá destinarse a alguna de las campañas -presidencial o legislativa- que coinciden en el año de la renovación general de los dos poderes federales de elección popular. Se busca asegurar, mediante esa disposición, que el electorado cuente con información sobre las propuestas y candidatos de todos los partidos políticos, sin que se produzca una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato.”

## SUP-RAP-291/2012

En este sentido de los párrafos trasuntos se advierte que las razones para establecer en el artículo 60, se relacionan, por un lado, con la necesidad de compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: **1) Que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y 2) simultáneamente permitir a los partidos tomar las decisiones que mejor se correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña.**

Por otro lado, a juicio de este órgano judicial especializado se advierte que la intención del legislador al establecer un porcentaje mínimo en el texto del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales buscó garantizar, mediante esa disposición, que el electorado cuente con información sobre las propuestas y candidatos de todos los partidos políticos, a fin de impedir *“una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato”*.

Sin que en el caso, de la lectura integral de la Exposición de Motivos relativa a la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se advierta que la intención del legislador sea la de buscar una disociación del contenido de los mensajes que se transmitan en radio y

televisión atendiendo al tipo de campaña federal de que se trate.

En este orden de ideas a juicio de esta Sala Superior la fundamentación y motivación de la resolución impugnada es conforme a Derecho por cuanto hace a la interpretación del artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**II. Indebida fundamentación y motivación de la resolución respecto a la naturaleza información difundida por el Partido Acción Nacional.**

Previo al análisis de este concepto de agravio, se debe precisar que el partido político apelante sustenta sus alegaciones relativas a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada en que esta violación al principio de legalidad deriva de la incorrecta consideración que hace la autoridad de la naturaleza de las expresiones que contenidas en los promocionales objeto de denuncia.

En este sentido el recurrente alega que, contrariamente a lo sostenido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el contenido de los promocionales es “denigrante en perjuicio” de su candidato a la Presidencia de la República, por lo que fue incorrecto que se considerara que el procedimiento especial sancionador era infundado porque con la transmisión de esos promocionales no se afectaba el derecho a la información no se

## **SUP-RAP-291/2012**

incumplía el canon de veracidad y tampoco se violentaba el principio de libertad de sufragio.

De esta manera aduce el recurrente que, como fue alegado en la denuncia, se advierte que “cuando en los *spots* cuestionados se afirma que ‘Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, es evidente que tal afirmación coloca a dicha ciudadana como alguien sumamente criticable y censurable. En consecuencia, al agregar en los spots reclamados la expresión ‘...*¡Peña Nieto ya pactó con ella!...*’ es evidente que se pretende colocar al candidato presidencial de mi representado en una posición semejante, es decir, como una persona que comparte o participa del supuesto ‘freno’ a la educación en México y, por tanto, indigna y merecedora de rechazo ciudadano”.

En este orden de ideas, aduce el Partido Revolucionario Institucional que en la queja se expresaron diversas alegaciones, las cuales no fueron tomadas en cuenta al resolver, no obstante fueron reconocidas por la autoridad responsable, y son en síntesis que:

- El ejercicio libre del voto implica, entre otros imperativos, que los ciudadanos puedan emitir su sufragio sin estar sujetos a manipulaciones de terceras personas que traten de influir ilícitamente, por cualquier medio, sobre su voluntad.

- Los hechos denunciados quedaron plenamente acreditados.
  
- Las aseveraciones de hechos erróneas, incorrectas o falsas no están amparadas por la ley fundamental, toda vez que la libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos y tiene límites en el derecho a la libertad de información, que implica la obligación de que el suministro de la información tendente a sentar hechos o afirmar datos objetivos se haga sobre hechos o datos que se pretenden ciertos, exigiendo al respecto un canon de veracidad.
  
- Lo anterior no ocurre, cuando lo que se difunde se refiere a las opiniones, en cuyo caso no es requisito que sean verificables o “correctas” a efecto de que sean constitucional y legalmente válida y que.
  
- En los casos en que sea imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, se habrá de atender al elemento dominante en un caso concreto.

Alegaciones que, como se ha mencionado, no fueron atendidas al momento de resolver, porque de la resolución impugnada no se advierte que la autoridad las examinara y razonara

## **SUP-RAP-291/2012**

correctamente, razón por la cual, a juicio del recurrente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral incorrectamente concluyó que la información difundida tenía la naturaleza de meras opiniones subjetivas por lo que gozaban de la más amplia tutela del derecho a la libertad de expresión, por lo que no les era exigible un canon de veracidad.

De lo que, en concepto del Partido recurrente, la conclusión a la que arriba la autoridad responsable fue incorrecta porque ni siquiera atendió al marco jurídico y conceptual que ella misma “estableció” para resolver la controversia.

En este mismo sentido, alega el apelante que la resolución está indebidamente fundada y motivada porque aún cuando autoridad responsable reconoce que en el contenido de los promocionales se alude a “datos” que pueden ser objeto de “contraste”, es decir, de verificación, (lo cual es correcto en concepto del Partido Revolucionario Institucional), incorrectamente el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró que esa verificación corresponde a los ciudadanos al cuando se allegan de la información correspondiente, cuestión a la cual en concepto del partido recurrente se debe agregar que la autoridad responsable no precisó las fuentes para esos efectos.

Asimismo, a juicio del recurrente no fue conforme a Derecho, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyera de manera dogmática que las expresiones eran meras opiniones, razón por la que la autoridad violó los elementales principios de apreciación y valoración de hechos y pruebas conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.

Con relación a este mismo tema, aduce el Partido Revolucionario Institucional, que lo reclamado en la queja consistió en la afirmación de que su candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, había llevado a cabo un pacto con Elba Esther Gordillo Morales, por lo que no se cuestionó la veracidad o falsedad de la expresión *“Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país”*, sino que esa expresión se circunscribió a ubicar en ese contexto, la relativa a que *“Peña Nieto ya pactó con ella”*, en atención a que sin la primera, no existiría manera de saber con qué persona o entidad se realizó el supuesto *“pacto”*.

En este sentido alega el recurrente que la circunstancia apuntada no implica que sea válida la consideración de la autoridad responsable relativa a que existe una vinculación *“inescindible”* entre opiniones y hechos, por lo que no está sujeta a un canon de veracidad, en este sentido, porque a juicio del partido recurrente se trata de un acto positivo verificable relativo a la *“realización de un pacto”*.

## **SUP-RAP-291/2012**

Para sustentar la indebida fundamentación y motivación con relación a la naturaleza de los promocionales difundidos, agrega el Partido Revolucionario Institucional que los argumentos de la autoridad relacionados con la trascendencia de la educación no son pertinentes ni útiles para sustentar la resolución porque no se reprochó el tema educativo.

Por otro lado, el recurrente alega que lo resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es incorrecto porque del marco jurídico aplicable, de las pruebas, hechos y argumentos sometidos a su consideración, se debió concluir que la información difundida por el Partido Acción Nacional era preponderantemente de naturaleza fáctica y por tanto sujeta al canon de veracidad, conforme al cual no es veraz, por lo que su autor estaba obligado a diligencia y cuidado de que tuviera asiento en la realidad y al no hacerlo, violó el derecho a difundir información y la libertad del sufragio porque la propaganda objeto de denuncia se convirtió en un medio de manipulación de la voluntad de los electores.

Asimismo, el Partido Revolucionario Institucional también aduce que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, 40 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, 49 228, 232, 233 y demás relativos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que los partidos políticos deben respetar el derecho

a la información porque como entidades de interés público participan de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz y no apoyada en simples rumores.

En este orden de ideas argumenta el recurrente que el fin de los partidos no sería atendido si se permitiera que los ciudadanos recibieran información manipulada, carente de veracidad, lo cual disminuiría el debate político y desinformaría al cuerpo electoral.

Lo anterior, a juicio del Partido Revolucionario Institucional, también se corrobora conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, en el sentido de que la difusión de noticias, ideas e imágenes como vínculos de información y de expresión, son una actividad de interés público y por tanto protegida y vigilada por el Estado y por lo que hace a la radio y la televisión no solo implica el medio para el ejercicio de la libertad de expresión sino además la explotación de un bien del dominio de la Federación, con una función social e informativa con fines de orientación a la comunicad de forma veraz, implica que el Estado y los partido son coparticipes de la obligación de garantizar el derecho a la información por lo que el tiempo en radio y televisión ni se puede emplear en forma contraria a sus fines con el debido cuidado y respeto al canon de veracidad.

## **SUP-RAP-291/2012**

Señalados los conceptos de agravio, en concepto de esta Sala Superior, se considera que lo alegado por el partido político apelante es **infundado**.

A efecto de evidenciar lo infundado de dichos motivos de inconformidad, resulta necesario precisar que la materia de impugnación en este recurso de apelación lo constituye el análisis del promocional de televisión y el de radio realizado por la responsable, de ahí que para nuestro estudio resulte conveniente reproducirlo.

“Josefina Vázquez Mota. Una buena maestra sabe que tiene la responsabilidad de formar a nuestros niños, una mala maestra prefiere tomar las calles que enseñar valores; mi tarea es que evaluemos a los maestros y apoyemos a los buenos que son la mayoría; Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella! Soy diferente porque mi pacto es con los niños y los buenos maestros.  
Niños. La mujer tiene palabra.  
Voz Off. Josefina Presidenta.”

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) Se ataque a la moral;
- b) Se afecten los derechos de terceros;

## **SUP-RAP-291/2012**

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, consultable en la página mil quinientos veinte, 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:

## **SUP-RAP-291/2012**

- 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,

## **SUP-RAP-291/2012**

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 ocasiones<sup>1</sup> 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 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.

---

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

## **SUP-RAP-291/2012**

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,<sup>2</sup> de la invocada Convención Americana multicitada.

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**

---

<sup>2</sup> 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 injerencias (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...

## SUP-RAP-291/2012

...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

Electoral, 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:

## SUP-RAP-291/2012

**“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, son infundados los agravios sintetizados al inicio de éste considerando.

En opinión de esta Sala Superior, la apreciación del **contexto integral** de los promocionales no puede afirmarse en forma indefectible que denigre, en tanto que la frase 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.

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 labor educativa de los buenos maestros, contra los que opina son los malos, que prefieren tomar las calles que enseñar valores; asimismo manifiesta que Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país y que Peña Nieto pactó con ella.

Lo expuesto revela que los promocionales exteriorizan una reflexión u opinión realizada por el Partido Acción Nacional sobre hechos con motivo de acontecimientos de relevancia e impacto social los cuales exalta con el fin de ponerlos en

## **SUP-RAP-291/2012**

evidencia y perfilar un punto de vista sobre el desempeño de la educación en México.

Aun cuando esas 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” en perjuicio del Partido Revolucionario Institucional, al referir que su candidato a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto pactó con Elba Esther Gordillo quien, a juicio del Partido Acción Nacional, frena la educación, no es coincidente con la exigencia constitucional y legal para tener por actualizada la conducta de la naturaleza alegada, en virtud de que los artículos 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, 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.

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 sobre ciertos temas de relevancia e impacto social; esto es, se trata de una crítica a quien, en concepto del Partido Acción Nacional, frena la educación en México y a quien pactó con esa persona; 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 sin que las expresiones utilizadas

## **SUP-RAP-291/2012**

resulten denigrantes en la medida en que no muestran denostación al Partido Revolucionario Institucional.

Además, el Partido Revolucionario Institucional y Enrique Peña Nieto tienen la posibilidad de presentar su visión de las cosas sobre el mismo tema, pues cuentan con el tiempo en radio y televisión que el estado les otorgó para participar en el debate político, con la posibilidad de evidenciar que es incorrecto lo que sostiene el Partido Acción Nacional y que, por el contrario, en su caso, no pactó con Elba Esther Gordillo, esto es, es parte del debate político.

Similares argumentos se sustentaron por esta Sala Superior en los recursos de apelación SUP-RAP-251/2012 y SUP-RAP-256/2012.

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 confirmar, en ese aspecto, la resolución impugnada.

### **III. Violación al principio de congruencia.**

Finalmente por cuanto hace a los conceptos de agravio por los que el partido político recurrente aduce incongruencia de la resolución impugnada, como se precisó éstos se hacen fundamentalmente con base en las siguientes alegaciones:

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral afirma que del estudio de los promocionales objeto de denuncia **“no se aprecia la supuesta confusión que se pudiera generar en el electorado”**, lo cual, según alega el recurrente, **no fue alegado en la denuncia.**

2. Por un lado, la autoridad responsable considera que no se viola el principio de equidad en tanto que por otra parte argumenta que el acceso equitativo de los candidatos a los medios de comunicación, implica que todos y cada uno de los candidatos a cargos de elección popular puedan, “en efecto”, acceder a esos medios, **lo que en el caso no ocurre porque aunque los promocionales incluyen la leyenda “*Vota por diputados federales y senadores del PAN*”, pretendiendo simular una propaganda para esos cargos, en realidad están dirigidos a influir en la campaña para el cargo de Presidente de la República.**

## **SUP-RAP-291/2012**

A juicio de esta Sala Superior, los conceptos de agravio que se ha sintetizado, son **inoperantes** en atención a que éstos se relacionan con lo que el recurrente consideró una incorrecta interpretación del artículo 60, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, premisa que ha sido desvirtuada por este órgano judicial.

En este orden de ideas al haber resultado infundados e inoperantes los agravios, lo procedente es confirmar la resolución recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E :**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución CG356/2012, emitida el treinta y uno de mayo de dos mil doce, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/180/PEF/257/2012.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al partido político actor y al tercero interesado, en los domicilios señalados en autos; **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con copia certificada de esta sentencia, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra 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**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUP-RAP-291/2012**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-RAP-291/2012.**

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados de esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-291/2012**, en el sentido de confirmar la resolución **CG356/2012**, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el treinta y uno de mayo de dos mil doce, formulo **VOTO PARTICULAR**, sustentado en los argumentos y fundamentos expresados en el considerando sexto y la conclusión contenida en el punto resolutivo segundo del proyecto de sentencia sometido al Pleno de la Sala Superior por el suscrito, proyecto que fue rechazado por mayoría, por lo que a continuación transcribo, a título de VOTO PARTICULAR, la aludida parte conducente de la citada propuesta de sentencia, al tenor siguiente:

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

[...]

**SEXTO: Análisis de los conceptos de agravio relativos a la indebida fundamentación y motivación de la resolución CG356/2012, respecto a la naturaleza información difundida por el Partido Acción Nacional.**

Previo al análisis de este concepto de agravio, se debe precisar que el partido político apelante sustenta sus alegaciones, relativas a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, en que esta violación al principio de legalidad deriva de la incorrecta consideración que hace la autoridad de la naturaleza de las expresiones contenidas en los promocionales objeto de denuncia.

En este sentido el recurrente alega que, contrariamente a lo sostenido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el contenido de los promocionales es “**denigrante en perjuicio**” de su candidato a la Presidencia de la República, por lo que fue incorrecto que se considerara que el procedimiento especial sancionador es infundado, porque con la transmisión de esos promocionales no se afectaba el derecho a la información, no se incumplía el canon de veracidad y tampoco se violentaba el principio de libertad de sufragio.

De esta manera, aduce el recurrente que, como fue alegado en la denuncia, se advierte que “cuando en los *spots* cuestionados se afirma que **‘Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país**, es evidente que tal afirmación coloca a dicha ciudadana como alguien sumamente criticable y censurable. En consecuencia, al agregar en los *spots* reclamados la expresión **‘...¡Peña Nieto ya pactó con ella!...’** es evidente que se pretende colocar al candidato presidencial de mi representado en una posición semejante, es decir, como una persona que comparte o participa del supuesto ‘freno’ a la educación en México y, por tanto, indigna y merecedora de rechazo ciudadano”.

En este orden de ideas, aduce el Partido Revolucionario Institucional que en la queja se expresaron diversas alegaciones, las cuales no fueron tomadas en cuenta al resolver, no obstante fueron reconocidas por la autoridad responsable, y son en síntesis que:

- El ejercicio libre del voto implica, entre otros imperativos, que los ciudadanos puedan emitir su sufragio sin estar sujetos a manipulaciones de terceras personas que traten de influir ilícitamente, por cualquier medio, sobre su voluntad
- Los hechos objeto de denuncia quedaron plenamente acreditados.

## SUP-RAP-291/2012

- Las aseveraciones de hechos erróneas, incorrectas o falsas no están amparadas por la ley fundamental, toda vez que la libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos y tiene límites en el derecho a la libertad de información, que implica la obligación de que el suministro de la información tendente a sentar hechos o afirmar datos objetivos se haga sobre hechos o datos que se pretenden ciertos, exigiendo al respecto un canon de veracidad

- Lo anterior no ocurre, cuando lo que se difunde se refiere a las opiniones, en cuyo caso no es requisito que sean verificables o “correctas” a efecto de que sean constitucional y legalmente válida y que,

- En los casos en que sea imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, se habrá de atender al elemento dominante en un caso concreto

Alegaciones que, como se ha mencionado, no fueron atendidas al momento de resolver, porque de la resolución impugnada no se advierte que la autoridad las examinara y razonara correctamente, razón por la cual, a juicio del recurrente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral **incorrectamente concluyó que la información difundida tenía la naturaleza de meras opiniones subjetivas por lo que gozaban de la más amplia tutela del derecho a la libertad de expresión, por lo que no les era exigible un canon de veracidad.**

De lo que, en concepto del Partido recurrente, la conclusión a la que arriba la autoridad responsable fue incorrecta, porque no atendió al marco jurídico y conceptual que ella misma “estableció” para resolver la controversia.

En este mismo sentido, alega el apelante, que la resolución está indebidamente fundada y motivada, porque aún cuando la autoridad responsable reconoce que en el contenido de los promocionales se alude a “datos” que pueden ser objeto de “contraste”, es decir, de verificación, (lo cual es correcto en concepto del Partido Revolucionario Institucional), incorrectamente el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró que esa verificación corresponde a los ciudadanos, cuando se allegan de la información correspondiente, cuestión a la cual, en concepto del partido recurrente, se debe agregar que la autoridad responsable no precisó las fuentes para esos efectos.

Asimismo, a juicio del recurrente no fue conforme a Derecho que el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyera, de manera dogmática, **que las expresiones eran meras opiniones, razón por la que la autoridad violó los**

**elementales principios de apreciación y valoración de hechos y pruebas conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.**

Con relación a este mismo tema, aduce el Partido Revolucionario Institucional, que lo reclamado en la queja consistió en la afirmación de que su candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, había llevado a cabo un pacto con Elba Esther Gordillo Morales, por lo que **no se cuestionó la veracidad o falsedad de la expresión “Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país”, sino que esa expresión se circunscribió a ubicar, en ese contexto, la relativa a que “Peña Nieto ya pactó con ella”, en atención a que sin la primera no existiría manera de saber con qué persona o entidad se realizó el supuesto “pacto”.**

En este sentido, alega el recurrente, que la circunstancia apuntada no implica que sea válida la consideración de la autoridad responsable, relativa a que existe una vinculación “inescindible” entre opiniones y hechos, **por lo que no está sujeta a un canon de veracidad, en este sentido, porque a juicio del partido político recurrente se trata de un acto positivo verificable, relativo a la “realización de un pacto”.**

Para sustentar la indebida fundamentación y motivación, con relación a la naturaleza de los promocionales difundidos, agrega el Partido Revolucionario Institucional que los argumentos de la autoridad, relacionados con la trascendencia de la educación, no son pertinentes ni útiles para sustentar la resolución, porque no se reprochó el tema educativo.

Por otro lado, el recurrente alega que lo resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es incorrecto, porque del marco jurídico aplicable, de las pruebas, hechos y argumentos sometidos a su consideración, se debió concluir que la información difundida por el Partido Acción Nacional es preponderantemente **de naturaleza fáctica y, por tanto, sujeta al canon de veracidad, conforme al cual no es veraz**, por lo que su autor estaba obligado a actuar con diligencia y cuidado de que tuviera sustento en la realidad y al no hacerlo, violó el derecho a difundir información y la libertad del sufragio de los ciudadanos, porque la propaganda, objeto de denuncia, se convirtió en un posible medio de inducción o manipulación de la voluntad de los electores.

Asimismo, el Partido Revolucionario Institucional también aduce que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, 40 y 41, “fracción I”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, 49, 228, 232, 233 y demás relativos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que los partidos políticos deben respetar el derecho a la información porque, como entidades de

## SUP-RAP-291/2012

interés público, participan de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz.

En este orden de ideas, argumenta el recurrente, que el fin de los partidos políticos no sería atendido si se permitiera que los ciudadanos recibieran **información manipulada, carente de veracidad, lo cual disminuiría el debate político y desinformaría al cuerpo electoral.**

Lo anterior, a juicio del Partido Revolucionario Institucional, también se corrobora conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, en el sentido de que la difusión de noticias, ideas e imágenes como vínculos de información y de expresión, son una actividad de interés público y por tanto protegida y vigilada por el Estado y por lo que hace a la radio y la televisión no sólo implica el medio para el ejercicio de la libertad de expresión, sino además al aprovechamiento de un bien del dominio de la Federación, con una función social e informativa con fines de orientación a la comunidad, la cual debe ser veraz, implica que el Estado y los partidos políticos son coparticipes de la obligación de garantizar el derecho a la información veraz por lo que el tiempo en radio y televisión no se puede emplear en forma contraria a sus fines, con el debido cuidado y respeto al canon de veracidad.

Señalados en forma sintetizada los conceptos de agravio, en concepto de esta Sala Superior, se considera que lo alegado por el partido político apelante es **fundado** .

En este orden de ideas, en primer lugar, es necesario precisar el contenido del promocional difundido, **intitulado “Nueva Tarea”**, cuya versión en televisión se identifica con la clave RV00748-12 y en radio RA01275-12, que es el siguiente:

Josefina Vázquez Mota. Una buena maestra sabe que tiene la responsabilidad de formar a nuestros niños, una mala maestra prefiere tomar las calles que enseñar valores; mi tarea es que evaluemos a los maestros y apoyemos a los buenos que son la mayoría; **Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella!** Soy diferente porque mi pacto es con los niños y los buenos maestros.  
Niños. La mujer tiene palabra.  
Voz Off. Josefina Presidenta.”

Del contenido del promocional objeto de denuncia, se considera que asiste la razón al recurrente porque contiene la siguiente expresión:

“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella!...”;

De la mencionada expresión se advierten que asiste la razón al apelante al aducir, por un lado, que existe una

aseveración con relación a un hecho que está sujeto a un canon de veracidad y que en el caso no fue acreditado, consistente en que Enrique Peña Nieto llevó a cabo un pacto con Elba Esther Gordillo

Al respecto se debe precisar que este órgano jurisdiccional especializado al resolver los diversos recursos de apelación acumulados, identificados con las claves de expediente SUP-RAP-81/2009 y SUP-RAP-85/2009, consideró que de la interpretación funcional y sistemática 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 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 constitucional y legal, que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a la libertad de expresión, 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; entre esas libertades está la libertad de expresión o de manifestación de las ideas y de imprenta, así como el consecuente debate generado en el seno de la discusión pública.

Este presupuesto de libertad no es de carácter absoluto, porque aún en ambientes donde los estándares democráticos son muy exigentes, se ha aceptado el criterio de que se puede imponer límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que coexiste con otros derechos de igual o mayor importancia, como el derecho a la vida privada, la salud pública o la moral, por ejemplo.

Lo anterior 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, que prevén que la libertad de expresión se puede restringir 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 públicas.

Una de las restricciones concretas a la libertad de expresión, necesaria y plenamente justificada en orden al

## SUP-RAP-291/2012

respeto de los derechos y a la reputación de los partidos políticos, se estableció en el artículo 41 de la Constitución federal, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos no se pueden emplear expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos o que calumnien a las personas. Para mayor claridad se transcribe el precepto en cita, que, en su parte conducente, es al tenor siguiente:

### Artículo 41. [...]

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

[...]

**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.

[...]

La norma constitucional trasunta restringe la libertad de expresión para los supuestos específicos de propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos y, dado el principio de jerarquía normativa, en principio, 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 tipificar la conducta que la Constitución federal calificó como tal, porque en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, relativo al del proyecto de Decreto que reforma el citado artículo 41, en lo que interesa, precisó lo siguiente:

[...]

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 aludido precepto constitucional no se distinguió la posibilidad de que las frases denigrantes se emplearan con motivo de una opinión, postura, información o cualquier otra modalidad de expresión, de tal manera que

prohibió todo contenido denigrante en la propaganda o que calumnie a las personas, sin hacer distinción alguna.

El Poder Reformador Permanente de la Constitución 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 artículo 41, párrafo segundo, bases I y II, de la Constitución federal, 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 políticos tienen derecho al financiamiento público para llevar a cabo sus actividades y que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.

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

Con base en este presupuesto, es dable exigir a los partidos políticos que al difundir propaganda actúen en forma adecuada, respetando la integridad de los candidatos, 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 previstos, además, en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, esa prohibición constitucional fue prevista por el legislador ordinario en los artículos 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido es al tenor 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;

[...]

## SUP-RAP-291/2012

### 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 difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que **calumnien** a las personas. En estos preceptos legales se corrobora la intención inequívoca de sancionar ese tipo de conductas, con la peculiaridad de que, en aras de fomentar la libertad de expresión, legalmente se determinó que sólo a petición de parte afectada se podría iniciar un procedimiento administrativo sancionador, con lo cual dejó en libertad a los titulares del derecho la amplitud de tolerancia en las expresiones relativas a su vida privada e imagen.

Ahora bien, el hecho de que el Poder Reformador Permanente de la Constitución haya enfatizado que en la propaganda política o 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 de esa propaganda, tal como ha sostenido este órgano colegiado en la tesis de jurisprudencia identificada con el número 11/2008, cuyo rubro es: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**", 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, *Jurisprudencia*, editada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, dado que como se ha precisado, de la interpretación sistemática y funcional de la normativa constitucional y legal que ha sido señalada, se advierte la prohibición específica de que en la propaganda de los partidos políticos se denigre a las instituciones o calumnie a las personas, lo cual es coincidente con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumulados, que es al tenor siguiente:

[...]

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.**

El propósito del Poder Reformador Permanente de la Constitución consistió en limitar la denigración y calumnia, entre otros medios, en la propaganda de los partidos políticos y coaliciones, al considerar que este medio se debe reservar para ejercer una política de auténtico debate de opiniones.

## SUP-RAP-291/2012

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

La honra y reputación de las personas son derechos fundamentales que se deben respetar durante el desarrollo de una contienda electoral, lo cual es aplicable a la difusión de propaganda de los partidos políticos, tal como ha sostenido esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 14/2007, con el rubro 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**", consultable a fojas trescientas cincuenta y una a trescientas cincuenta y dos de la citada Compilación 1997-2012, "*Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", Volumen 1, *Jurisprudencia*.

Lo anterior permite concluir que cuando se trata de 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 otra parte, esta Sala Superior también ha considerado que derivado de la previsión constitucional de que en la legislación secundaria se deben establecer las normas y requisitos para la intervención de los partidos políticos en el procedimiento electoral, en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone la obligación de los institutos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios de Estado democrático, sin que la mencionada previsión normativa se circunscriba exclusivamente a los procedimientos electorales, en razón de que esa interpretación conduciría a concluir que los partidos políticos sólo pueden llevar a cabo sus actividades durante el tiempo en que se llevan a cabo los procedimientos electorales.

De esta manera, la obligación de los institutos políticos de sujetar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, constituye una obligación permanente, que se debe acatar en todo momento, con independencia de que se lleven a cabo procedimientos electorales o no.

Por otra parte, como se ha precisado, el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del citado Código electoral federal,

establece el imperativo consistente en que los partidos políticos se deben abstener de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas, norma legal que tiene por objeto que la difusión de la propaganda de los partidos políticos, se ejerza observando puntualmente la libertad de expresión y sus correspondientes restricciones previstas en el artículo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; disposición que atiende a conservar una de las bases sobre las **que se sustenta el sistema jurídico y democrático nacional, que es la relativa a contar con una opinión pública bien y verazmente informada.**

En congruencia, los partidos políticos, conforme al artículo 41, de la Constitución federal, tienen una función primordial en la promoción y conservación de esa opinión pública, en el pluralismo político y en la participación democrática de la ciudadanía, por lo que la tarea particular de estos entes, en el aspecto que se examina, se debe dirigir preponderantemente a la discusión y análisis de aspectos relevantes para el acontecer público, siempre que estén sustentadas en bases lícitas, es decir, apegado al sistema normativo.

Como se ha señalado, existen diversos fines por los que el constituyente determinó la existencia de los partidos políticos y para ello previó derechos y garantías constitucionales y legales que tienden a establecer las condiciones necesarias para semejante consecución, como es el acceso permanente a los medios de comunicación social; el financiamiento público a favor de los partidos políticos y un régimen fiscal y postal especial, sólo por citar algunos ejemplos.

Así, la **función de los partidos políticos se debe desplegar, primordialmente, mediante la promoción y discusión de los programas, principios, ideas y plataformas electorales, que cada uno de ellos postule, con pleno apego a las disposiciones que regulan su actuación**, ya que así se fomenta el sano debate y la crítica constructiva, con pleno apego a las leyes que sustentan su existencia y fines, así como la convivencia armónica y el auténtico desarrollo democrático de la ciudadanía.

La interpretación anterior tiene por objeto armonizar las disposiciones constitucionales y legales en las que se establecen las prerrogativas, deberes, obligaciones, derechos y fines de los partidos políticos, con los derechos humanos y los principios constitucionales que rigen la vida democrática del país, justificado, por una parte, en la circunstancia de que tales entidades de interés público son producto social del ejercicio del derecho de asociación reconocido en la propia constitución y por otra en que constituyen la vía primordial para **la formación**

## SUP-RAP-291/2012

**de una opinión pública libre**, caracterizada por el pluralismo político y la tolerancia a las creencias y opiniones de los demás.

Por ende, si los partidos políticos constitucionalmente son un conducto para la participación política y para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, se debe entender que la participación en la vida democrática y política del país, está condicionada a respetar las instituciones, principios y valores constitucionales en que se basan los sistemas jurídico, político y democrático, de manera que su conducta, en todo momento, se debe abstener de justificar en actos, hechos, circunstancias, motivos y razones que resulten contraventoras de las normas que sustentan su existencia, pues sólo de esa manera se entiende que tales institutos políticos ajustan sus actos para la consecución lícita de los fines y el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas.

Así, resulta factible concluir que los partidos políticos tienen la posibilidad de ejercer los derechos constitucionales relativos a difundir su propaganda electoral, entre otros, atento a la naturaleza otorgada por el constituyente; sin embargo, tal libertad se debe ejercer 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, reglamentadas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que significa, que se debe sustentar 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 del 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**, mientras que postular la inexistencia de esas restricciones y limitantes a tales libertades, implicaría aceptar que esas entidades de interés público podrían emitir mensajes, dirigidos a la sociedad, carentes de veracidad, 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 los procedimientos electorales, en agravio del derecho ciudadano a contar con información real, oportuna y veraz, de las acciones y conductas de los sujetos contendientes, particularmente en las campañas electorales.

Por tanto, se debe tutelar la defensa del derecho individual y el de la ciudadanía a emitir un voto consciente, razonado, informado y libre, en el procedimiento electoral de

que se trate, pues esta Sala Superior ha reconocido que la libertad de expresión, tutelada en el artículo 6º de la Ley Fundamental, es una condición indispensable para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, se puedan desarrollar plenamente. De esta manera, la libertad de expresión es considerada fundamental para una sociedad democrática, en tanto que permite que esta última, al momento de ejercer sus opciones, lo haga suficientemente informada.

En ese sentido, también la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la importancia fundamental de la libertad de expresión en un régimen democrático, la cual goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una **"opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa"**.

Sirve de apoyo a lo anterior, en vía de orientación, la Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, enero de dos mil cinco, página cuatrocientas veintiuna, establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "LIBERTAD DE EXPRESION E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA".

A partir de tales consideraciones, es dable afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre; que un electorado que no esté bien informado, tampoco lo es y que un requisito para la emisión de un voto libre es un votante informado, por lo que al garantizar la concurrencia de tales condiciones, también se tutela el derecho a la libertad del sufragio.

De la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales precisadas, también se considera que el derecho a difundir propaganda electoral, del que gozan los partidos políticos, está sujeto a las limitantes previstas, tanto en los artículos 6º y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de las previstas en el artículo 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el contenido de tal propaganda se debe orientar a la objetividad, porque de otra manera podría constituir, por sí misma, ataques a las instituciones o calumnias a terceros, en razón de que derivaría de actos contrarios a la ley o no tendrían una base fáctica para la comprobación de su veracidad.

## SUP-RAP-291/2012

De lo antes razonado se arriba a la conclusión de que el contenido de la propaganda emitida por un partido político, que se sustente o tenga como base aspectos derivados de conductas contrarias a la ley, se traduce en violación a lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta limitante, no resulta desproporcionada, injustificada o innecesaria, pues se trata de una condición necesaria para el sano desarrollo del un procedimiento electoral específico, ya que fomenta la participación de los partidos políticos sustentada en información **veraz, real, verificable y apegada al sistema jurídico**, aspectos que inciden de manera positiva en la **formación de una opinión pública mejor informada** y en la tutela del derecho a la libertad del sufragio como se apuntó anteriormente.

Asimismo, los procedimientos electorales deben tener como elemento indispensable una propuesta que atienda al contexto jurídico, social, cultural y económico, de los gobernados, de manera que las bases en que se sustente tal oferta, debe partir de aspectos **comprobables, en la medida posible**, a fin de armonizar las prerrogativas y derechos de los partidos políticos con los principios constitucionales y derechos de los gobernados, a contar con información comprobable en condiciones ordinarias.

Por ello, cuando el propósito manifiesto del mensaje o su resultado objetivo no sea difundir preponderantemente una oferta o propuesta con contenido cierto, real, objetivo y lícito, sino que tenga la finalidad de descalificar a otro instituto político o candidato, con elementos derivados de información no verificada, se infringe lo previsto en los artículos 6 y 7 constitucionales (interpretados en correlación con el diverso artículo 41 de la propia Constitución federal), incumpliendo los deberes impuestos en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A esta conclusión se arriba porque la disposición del legislador, de que los partidos políticos actúen con apego a los cauces democráticos, la Constitución y legislación derivada, obedece a que ha considerado que las mismas resultan ser las más adecuadas para la consecución de los fines establecidos en la Constitución federal.

Similar criterio sustentó esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-135/2010.

En este contexto se arriba a la conclusión de que, como argumenta el apelante, Partido Revolucionario Institucional, la autoridad responsable, al analizar la violación aducida en la

denuncia, consistente en calumniar a su candidato a la Presidencia de la República, y la vulneración a la libertad del sufragio, indebidamente consideró que las expresiones contenidas en los promocionales objeto de denuncia eran opiniones respecto de un supuesto pacto llevado a cabo entre Elba Esther Gordillo y Enrique Peña Nieto.

En efecto, la autoridad responsable razonó en el considerando NOVENO de la resolución impugnada, que el contenido de los promocionales, objeto de denuncia, no podía configurar información falsa, manipulada o carente de veracidad, porque se trataba de expresiones que el Partido Acción Nacional emitió sobre lo que, a su juicio, ha efectuado Elba Esther Gordillo en materia educativa, sobre la idea de evitar la conducta de la misma, vinculada con la afirmación de que Peña Nieto ya pactó con dicha ciudadana.

En este sentido la autoridad responsable consideró que de las expresiones vertidas no se podía inferir que constituyen una infracción al principio de libertad del sufragio, en tanto que son expresiones conformadas por opiniones y afirmaciones de hechos en unión inescindible, esto es, por una parte se emite una opinión respecto de cierta conducta de un personaje público y, por otra parte, se afirma una determinada acción que se atribuye al candidato a la Presidencia de la República, postulado por el partido político ahora apelante, lo cual de ninguna forma contraviene algún dispositivo que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda político-electoral de los partidos políticos; toda vez que un derecho garantizado constitucionalmente es que los ciudadanos posean diversas fuentes que les proporcionen la información a que tienen derecho para encontrarse en posibilidad de formarse una opinión respecto de los hechos que son puestos en su conocimiento, al realizar el contraste de la misma con los diversos insumos que le son proporcionados, o allegarse de los mismos en caso de que no se proporcionen, para informar y razonar su opinión en los temas de su interés.

En este sentido, en la resolución se concluyó que partiendo de la libertad con que cuentan los partidos políticos, para definir el contenido de sus promocionales, no se advertía que los spots objeto de denuncia contuvieran información que vulnerara el principio de libertad del sufragio, porque la misma constituye información que está a disposición de la ciudadanía y de los partidos políticos, mediante diferentes medios, de forma tal que es información que forma parte del debate público en el que participan las diferentes fuerzas políticas y los medios de comunicación.

Por tanto, se concluye que las anteriores locuciones se constriñen a transmitir a la ciudadanía parte de su propaganda electoral, relacionada con una crítica, contraste de *índole cáustico e inclusive vehemente*, por medio de la manifestación

## SUP-RAP-291/2012

de hechos y opiniones vinculados con temas y personajes públicos, como es en el rubro de la educación y referidos a la dirigente de un sindicato nacional de ese sector, que hace por conducto de la prerrogativa constitucional a que tienen derecho los partidos políticos respecto al acceso a radio y televisión

Agregando que no estaba por demás señalar que la educación tiene un lugar privilegiado como derecho fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que de manera constante ha sido parte de la agenda pública del país; por tanto, los planteamientos de las distintas opciones de política pública que se presentan en torno a este tema, resultan de la mayor relevancia para el país, principalmente en el contexto de la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En la especie, esta Sala Superior considera, como se anunció, que asiste la razón al partido político recurrente cuando señala que la propaganda electoral del Partido Acción Nacional, difundida en dos promocionales, uno en televisión y otro en radio, constituyen hechos imputados a determinadas personas y no de simples puntos de vista del autor; por ende, la veracidad de los hechos es susceptible de ser verificada, comprobada o demostrada, con elementos de prueba, a fin de determinar si la propaganda electoral respectiva, resulta violatoria de lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por las siguientes consideraciones:

Los promocionales motivo de denuncia ante la autoridad administrativa electoral federal, en la queja radicada en el expediente identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/180/PEF/257/2011, son los identificados con las claves **RV00748-12** (versión para televisión) y **RA-01275-12** (versión radio) cuyo contenido audio visual no es un hecho controvertido en juicio o en el precedente procedimiento sancionador.

Al respecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró:

**SÉPTIMO.- EXISTENCIA DE LOS HECHOS.** Que por cuestión de método, y para la mejor comprensión y resolución del presente asunto, esta autoridad electoral federal estima fundamental verificar la existencia de los hechos materia de la denuncia formulada por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, toda vez que a partir de esa determinación, esta autoridad se encontrará en posibilidad de emitir algún pronunciamiento respecto de su legalidad o ilegalidad.

En primer término, conviene precisar que los motivos de inconformidad que se someten a la consideración de esta autoridad electoral federal en el presente asunto, guardan relación con la presunta difusión de propaganda electoral por

parte del Partido Acción Nacional, dentro de los tiempos en radio y televisión que como prerrogativa corresponden a dicho instituto político, hechos que pudieran infringir las reglas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en la normativa electoral federal.

En este tenor, corresponde a esta autoridad valorar las pruebas que obran en el sumario en que se actúa, que tengan relación con la litis planteada en el presente Procedimiento Especial Sancionador:

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD ELECTORAL**

Es de referir que el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en uso de sus facultades de investigación y a efecto de allegarse de mayores elementos que permitieran la debida integración del presente asunto, requirió diversa información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de éste Instituto...

**CONCLUSIONES**

En efecto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 358, párrafo 3; 359, párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 33, párrafo 1, incisos a) y c), 34, párrafo 1; 36, párrafo 1; 41, párrafo 1; 44, párrafos 1, 2 y 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, esta autoridad al valorar las pruebas en su conjunto, atendiendo las reglas de la lógica, la experiencia, la sana crítica, así como los principios rectores de la función electoral, arriba a las siguientes conclusiones:

1.- Quedó acreditado que los promocionales identificados con los folios RA01275-12 y RV00748-12 se transmitieron a nivel nacional, durante el periodo comprendido del dieciocho al veintiuno de mayo del año en curso.

2.- Quedó demostrado que los materiales identificados con los números de folio RA01275-12 y RV00748-12, están pautados como parte de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene acceso el Partido Acción Nacional

3.- Quedó acreditado que el Partido Acción Nacional solicitó mediante oficio RPAN/749/2012 de fecha 12 de mayo del año en curso, la transmisión de las versiones intituladas "Nueva Tarea" (RV00748-12), en los canales de televisión correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como la difusión vía satelital y/o internet de la versión intitulada "Nueva Tarea" (RA01275-12).

4.- Quedó acreditado que la vigencia para la difusión del spot en radio y televisión identificado con los números de folios RA01275-12 y RV00748-12, comprende del dieciocho al veintiséis de mayo del año en curso.

Sin embargo, la autoridad responsable soslayó, en los promocionales objeto de examen, dado su contenido y contexto, que se difunden eminentemente elementos fácticos, pues, en su propaganda electoral el Partido Acción Nacional **presenta como ciertos, los hechos descritos expresamente, cuya existencia se apoya en una afirmación categórica que se dió a conocer a la ciudadanía como parte de información presentada como veraz o controvertida, por el sentido que la autoridad responsable dio a su resolución, ahora impugnada.**

## SUP-RAP-291/2012

Asimismo, con esa base fáctica, en el promocional se aseveró, con relación a la expresión “Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país”, **que el candidato del Partido Revolucionario Institucional, a la Presidencia de la República, llevó a cabo un pacto**, afirmando de manera textual **¡Peña Nieto ya pactó con ella!**, con lo cual se expone a la ciudadanía como un hecho verdadero; por tanto, al constituir un hecho que se afirma como cierto, se debe someter a un canon de veracidad, y la expresión se debe analizar en ese contexto, al ser determinante el componente fáctico en el promocional en estudio.

En ese tenor, a juicio de esta Sala Superior, contrario a lo argumentado por la autoridad responsable, las expresiones contenidas en los promocionales sí constituyen hechos sujetos al canon de veracidad, de lo que en sí devienen **fundados** los conceptos de agravio expresados por el partido político apelante, relativos a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, en atención a la naturaleza de las expresiones contenidas en los promocionales objeto de denuncia, sin que en el caso el entonces denunciado aportara elemento probatorio alguno, para acreditar la afirmación de que se llevó a cabo un “pacto” entre el candidato Enrique Peña Nieto y Elba Esther Gordillo.

Aunado a lo anterior, también se considera que asiste la razón al recurrente al aducir que del contenido del promocional difundido, intitulado “Nueva Tarea”, cuya versión en televisión se identifica con la clave RV00748-12 y en radio RA01275-12, se advierte que éste contiene la siguiente expresión que denigra a su candidato a la Presidencia de la República:

“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país, ¡Peña Nieto ya pactó con ella!...”

Se considera que asiste la razón al recurrente porque, con independencia de que se pruebe la existencia de o no de un pacto llevado a cabo entre Elba Esther Gordillo y Enrique Peña Nieto, dependiendo de la consideración de que se trate de una opinión o un hecho sometido a determinado canon de veracidad, a juicio de esta Sala Superior se trata de una manifestación que debió ser analizada en su conjunto; no obstante, la autoridad responsable llevó a cabo el estudio de la siguiente manera:

1. Una vez citado el contenido del promocional objeto de denuncia, señalados los motivos de queja del entonces denunciante y citado el marco jurídico aplicable consideró que:

- **Las expresiones** “...Elba Esther Cardillo (sic) no frenará más la educación de este país, **así como** “...¡Peña Nieto ya pactó con ella!”, en nada rebasaban los límites establecidos a la

libertad de expresión y manifestación de ideas, consagrados en los numerales 6° y 7° de la Constitución Federal.

- El contenido en los promocionales respecto a la determinada acción que se le atribuye al C. Enrique Peña Nieto, no contraviene dispositivo alguno que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda electoral, ello toda vez que las expresiones se concretaban a señalar **una actividad específica atribuida** al candidato del Revolucionario Institucional por lo que no pueden ser ubicadas tales manifestaciones dentro de las hipótesis prohibitivas reguladas por la norma electoral federal vigente.

- No se puede encuadrar en la denominada información falsa, manipulada o carente de veracidad, sino que se trataba de expresiones que el Partido Acción Nacional emite sobre lo que a su juicio ha efectuado la C. Elba Estther Gordillo en materia educativa, sobre la idea de evitar la conducta de la misma, vinculadas con la afirmación de que Peña Nieto ya pactó con dicha ciudadana.

- De las expresiones no se podía inferir que las mismas constituyeran una infracción al principio de libertad del sufragio, pues son expresiones conformadas por opiniones y afirmaciones de hechos en unión inescindible, esto es, por una parte se emite una opinión respecto a cierta conducta de un personaje público, y por otra parte, se afirma una determinada acción que se atribuye al candidato a la Presidencia de la República por el partido quejoso, lo cual de ninguna forma alguna contraviene algún dispositivo que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda político-electoral de los partidos políticos.

- Es un derecho garantizado constitucionalmente que los ciudadanos posean diversas fuentes que les proporcionen la información a que tienen derecho para encontrarse en posibilidad de formarse una opinión respecto de los hechos que son puestos en su conocimiento, al realizar el contraste de la misma con los diversos insumos que le son proporcionados, o allegarse de los mismos en caso de que no se proporcionen, para informar y razonar su opinión en los temas de su interés.

- Las expresiones denunciadas no suponían una denigración o calumnia a sujeto alguno, pues las frases en ellos contenidas no poseen calificativos que deshonren, difamen o denuesten, en su caso, a determinada persona, instituto político, o ente público, pues el discurso que se narra se concreta a manifestar una actividad específica atribuida a la C. Enrique Peña Nieto, por tal motivo, esa manifestación no podría ubicarse dentro de aquellas hipótesis de prohibición que se encuentran reguladas por la normativa comicial federal respecto a la difusión de propaganda política-electoral de los partidos políticos.

## SUP-RAP-291/2012

2. Con base en las consideraciones de la autoridad responsable, se advierte que al analizar el contenido del promocional objeto de denuncia se estudió de manera aislada la expresión:

“...Elba Esther Gordillo no frenará más la educación de este país,

¡Peña Nieto ya pactó con ella!...”

Lo cual a juicio de este órgano judicial no es correcto, con base en lo dispuesto en el artículo 233 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual 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, por lo que deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Para mayor claridad de lo sostenido en esta conclusión, es pertinente transcribir el contenido del mencionado numeral:

### **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.

En el artículo transcrito, en lo que interesa, se establece que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, al hacer propaganda electoral, “deberán abstenerse de

expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

Ahora bien, tal como aduce el recurrente, la responsable al analizar de manera aislada la expresión “*Peña Nieto ya pactó con ella*”, de manera indebida concluye que “*el contenido en los promocionales respecto a la determinada acción que se le atribuye al C. Enrique Peña Nieto, no contraviene dispositivo alguno que regule las limitaciones a la difusión de la propaganda electoral, ello toda vez que las expresiones se concretan a señalar una actividad específica atribuida al candidato del Revolucionario Institucional por lo que no pueden ser ubicadas tales manifestaciones dentro de las hipótesis prohibitivas reguladas por la norma electoral federal vigente*”

En este sentido, a juicio de esta Sala Superior, contrariamente a lo considerado por la autoridad responsable, del análisis de la expresión se advierte que en su contexto denigra al candidato a la Presidencia de la República, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, porque si bien de manera aislada, las palabras que se emplean en el promocional, *per se*, no pudieron ser ofensivas, degradantes o difamantes, la expresión alude a que Enrique Peña Nieto pactó con una persona que, según se expresa en el promocional, **frena** la educación en México.

Se considera lo anterior porque con independencia de que en esta sentencia no será motivo de análisis si la conducta de Elba Esther Gordillo es correcta o incorrecta, (cuyo análisis sólo sería procedente en el caso de que la ciudadana en cuestión así lo hubiera aducido, en un medio de impugnación que hubiera promovido), en los promocionales objeto de denuncia se le presenta como una persona cuya conducta es socialmente reprochable, a la cual se agrega que el candidato a la Presidencia de la República, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, ha llevado un pacto con ella, por lo que se entiende que éste tendrá una conducta similar.

En este tenor, cabe destacar en los recursos de apelación SUP-RAP-122/2008 y SUP-RAP-81/2009, se consideró que la conducta prohibida tipificada en esta clase de infracciones administrativas, es el empleo de expresiones que denosten o demeriten a las instituciones o a las personas, es decir, se tipifica la infracción y se prevé una sanción cuando la conducta de denigrar afecta negativamente los derechos a la imagen, el buen nombre o la dignidad de las personas o las instituciones.

Conforme a lo anterior, se ha sostenido que los elementos del tipo administrativo en cuestión son:

**a)** La existencia de propaganda política o político-electoral.

**b)** Que propaganda sea transmitida o difundida.

## SUP-RAP-291/2012

c) El empleo, en la propaganda, de expresiones que, en sí mismas **o en su contexto**, puedan ser denigrantes, porque las palabras *per se* puedan ser ofensivas, degradantes o difamantes **o bien por serlo al vincularse con otras palabras o determinadas imágenes.**

d) Como consecuencia de la propaganda, se denigre a alguna institución, partido político o candidato, en su imagen, honor, buen nombre o dignidad, como bien jurídico protegido por la norma.

En este orden de ideas atendiendo a la propia consideración que se hace en la resolución impugnada, cobra relevancia que la educación tiene un papel primordial consagrado en la norma fundamental de nuestro país, por lo que resulta relevante que en los promocionales objeto de denuncia se exprese que el candidato del Partido Revolucionario Institucional ha llevado a cabo un pacto con quien en el mismo promocional se señala que no frenará más la educación en México.

Por las razones apuntadas a juicio de esta Sala Superior es **fundado** el concepto de agravio relativo a la incorrecta fundamentación y motivación de la resolución impugnada respecto de la naturaleza de la información difundida en los promocionales objeto de denuncia.

### III. Violación al principio de congruencia.

...

En este orden de ideas al haber resultado **fundados** los conceptos de agravio relativos a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, por cuanto hace a la naturaleza de la información difundida por el Partido Acción Nacional, lo procedente es revocar la resolución impugnada a fin de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con base en los argumentos expuestos en este considerando, a la brevedad emita una nueva resolución y en su caso imponga la sanción que conforme a derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, se

### R E S U E L V E

**PRIMERO.** Se confirma la resolución impugnada, con base en lo expuesto en el Considerando Quinto de esta sentencia.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la resolución CG356/2012, para los efectos precisados en el considerando Sexto de esta sentencia.

Las anteriores consideraciones son las que, en mi opinión, deben regir y, en consecuencia, ser el sustento para revocar parcialmente la resolución identificada con la clave **CG356/2012**, por cuanto hace a su considerando noveno y resolutive segundo, a fin de que la autoridad responsable emita una nueva resolución e imponga la sanción que conforme a derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**