

**RECURSO DE APELACIÓN.  
EXPEDIENTE: SUP-RAP-81/2009 Y  
ACUMULADO.  
RECURRENTES: PARTIDOS  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
Y ACCIÓN NACIONAL.  
AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.  
MAGISTRADO PONENTE: PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.  
SECRETARIOS: ALEJANDRO  
SANTOS CONTRERAS, JORGE  
ORANTES LÓPEZ, SERGIO  
GUERRERO OLVERA Y LEOBARDO  
LOAIZA CERVANTES.**

México, Distrito Federal, seis de mayo de dos mil nueve.

**VISTOS** para resolver los autos del expediente SUP-RAP-81/2009 y su acumulado SUP-RAP-85/2009, formados con motivo de los recursos de apelación interpuestos por los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respectivamente, en contra del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de seis de abril de dos mil nueve, en el que se resuelve el procedimiento especial sancionador, identificado como SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado.

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

**PRIMERO. Antecedentes.** De la narración de hechos y de las constancias de autos se advierte:

1. El treinta y treinta y uno de marzo de dos mil nueve, se publicaron en la página de Internet del Partido Acción Nacional y en diversos medios de comunicación, un cuadro en el que se proporciona una sopa de letras, con trece características atribuidas al gobierno del Partido Revolucionario Institucional, así como la frase *Amenazan con regresar. ¿los vas a dejar?* y el emblema del Partido Acción Nacional, así como diversas declaraciones del vocero y del presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido.

2. El primero de abril, el Partido Revolucionario Institucional denunció al Partido Acción Nacional, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por la publicación de la "sopa de letras" en el periódico "Reforma", al considerar que dicha propaganda lo denigra y calumnia; y que al administrarse con otras pruebas, se actualiza un acto anticipado de campaña.

3. El seis de abril siguiente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró parcialmente fundada la queja, en relación con la violación relativa a que la propaganda denigra al Partido Revolucionario Institucional, y le impuso al Partido Acción Nacional una multa de ocho mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalentes a \$465,800.00 (cuatrocientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos 00/100 M.N.).

**SEGUNDO. Primer recurso de apelación.** Inconforme con la parte de la resolución mediante la cual el Instituto responsable determinó que la propaganda denunciada no constituye un acto anticipado de campaña, el nueve de abril de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación.

**a) Trámite.** El quince de abril del presente año, la autoridad responsable remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la demanda y anexos, las constancias de trámite, así como el informe circunstanciado. Se integró el expediente SUP-RAP-81/2009.

**b) Turno.** Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil nueve, el asunto se turnó al Magistrado Pedro Esteban Penagos López para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c) Comparecencia.** Durante la sustanciación correspondiente, compareció como tercero interesado Roberto Gil Zuarth, en su carácter de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**TERCERO. Segundo Recurso de Apelación.** Inconforme con la multa impuesta en el acuerdo CG135/2009, el diecisiete de abril del presente año, el Partido Acción Nacional

interpuso recurso de apelación, siendo que la resolución impugnada se le notificó el trece de abril, tal y como lo manifestó ante esta Sala Superior el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el oficio SE/1175/2009, de cinco de mayo del dos mil nueve.

**a) Trámite.** El veintidós de abril del presente año, la autoridad responsable remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la demanda y sus anexos, con las constancias de trámite, así como el informe circunstanciado. Se integró el expediente SUP-RAP-85/2009.

**b) Turno.** El mismo día, el asunto se turnó al Magistrado Pedro Esteban Penagos López para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la mencionada ley de medios.

**CUARTO. Radicación y admisión.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió los recursos y se cerró instrucción.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento

en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción 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, y 4, 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44 párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de un procedimiento especial sancionador en el que se impuso una multa al Partido Acción Nacional.

**SEGUNDO. Acumulación.** Esta Sala Superior advierte que entre las demandas relativas a los expedientes SUP-RAP-81/2009 y SUP-RAP-85/2009 existe conexidad en la causa, porque en ambas se reclama el mismo acto y se señala como responsable a la misma autoridad, esto es, se impugna el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG135/2009, de seis de abril del presente año, respecto del procedimiento especial sancionador iniciado en contra del Partido Acción Nacional, por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado SCG/PE/PRI/JD09/PUE/061/2009.

Por tanto, con fundamento en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 73, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los recursos de apelación, para que sean decididos de manera conjunta, a efecto de facilitar su pronta y expedita resolución y evitar la existencia de fallos contradictorios, debiendo quedar como índice el SUP-RAP-81/2009 y su acumulado SUP-RAP-85/2009, en tanto que el primero de los citados es el más antiguo.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del recurso acumulado.

**TERCERO.** En el SUP-RAP-81/2009, el Partido Revolucionario Institucional, se inconforma con la siguiente parte del acto impugnado:

**"7. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA.** Toda vez que el denunciante, le imputa al Partido Acción Nacional, la presunta realización de actos anticipados de campaña, con motivo de que el vocero de dicho instituto político (Héctor Villarreal) ha realizado declaraciones en las que manifiesta que las actividades de su partido (propaganda en periódicos, revista y spots de televisión), son parte de una estrategia política con miras a ganar más adeptos para la jornada electoral del próximo 5 de julio, situación que en la especie, según el dicho del actor, podría transgredir el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, esta autoridad considera necesario verter algunas

manifestaciones de orden general respecto del tema que nos ocupa:

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

En ese sentido, para el estudio de lo planteado, conviene tener presentes algunas consideraciones de tipo general, respecto del tema que nos ocupa, así como las definiciones contenidas en las fuentes legales y reglamentarias aplicables, relativas a lo siguiente:

***“Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.***

***Artículo 26:*** (Se transcribe)

***Artículo 228:*** (Se transcribe)

***Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.***

***Artículo 7:*** (Se transcribe).”

Al respecto, conviene precisar, que si bien las definiciones legales y reglamentarias, como las transcritas, proporcionan un punto de partida para distinguir la naturaleza de los actos que realizan los partidos políticos, no se trata de clasificaciones taxativas sino enunciativas, pues en ellas no se pretende establecer una especie de *tipo normativo*, sino de destacar las características que, al estar presentes de una manera preponderante en la conducta denunciada, permitan ubicarla en alguna de tales divisiones.

Por ende, no es posible pensar que la ausencia en la propaganda que emitan los partidos, de expresiones evidentes relacionadas con elementos formales proporcionados por las definiciones citadas, implique necesariamente que no se trate de actos que puedan ser considerados en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación definitiva, de la clase de acto ante el que se esté, sólo es posible mediante el análisis de todas sus circunstancias y características particulares. Ese examen, evidentemente, sólo es posible realizarlo frente a hechos concretos, teniendo solamente como punto de partida (pero no como único elemento) las definiciones mencionadas.

Otra manera de pensar, podría llevar al absurdo de afirmar, por ejemplo, que sólo son actos anticipados de campaña, *los que se realizan antes del período de campaña electoral*, o que sólo es propaganda electoral, *la que se efectúe durante la etapa de campaña electoral*, con riesgo de caer en un reduccionismo conceptual, que a ningún fin útil conduciría.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, al hacer una interpretación funcional y sistemática de los artículos 228, 342 y 343 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, arriba a la conclusión de que los actos anticipados de campaña que constituyen una infracción atribuible a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, son aquellos que tienen las características propias de los actos legalmente autorizados para las precampañas y las campañas, pero que se emiten fuera de los periodos legalmente establecidos.

Respecto de los actos de las campañas electorales, tenemos que el artículo 228 del Código, establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En el párrafo 2 del citado precepto, se establece que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

El párrafo 3 del artículo invocado, señala que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En el párrafo 4 del precepto en cuestión, se establece la obligación de que, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, se deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y,

particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Lo anterior permite concluir, que los actos de campaña tienen las siguientes características:

- 1) Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
- 2) Se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos al electorado para promover sus candidaturas.
- 3) La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
- 4) Existe la obligación, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En suma, de la interpretación del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello.

Ahora bien, el artículo 342, párrafo 1, inciso e) del Código, establece que constituye infracción de los partidos políticos la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos.

El artículo 344, párrafo 1, inciso a), del Código, establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

Así los actos de campaña electoral tienen lugar en el plazo legalmente permitido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias ha concluido que para que un acto pueda considerarse como de campaña electoral es indispensable que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto.

En ese sentido, consideró que tal actividad propagandística está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad determinada, la que se encuentra acotada a la contienda electoral, puesto que no debe perderse de vista que cualquier acto de ese tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral; sin embargo, cualquier acto encaminado a la obtención del voto fuera del período destinado a la ley electoral para las campañas electorales debe estimarse prohibido.

Ello, porque el propósito de la propaganda electoral es ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos.

Para ilustrar las consideraciones apuntadas la tesis relevante número S3EL 118/2002, sustentada por esta Sala Superior, visible en las páginas 810-811, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, bajo el epígrafe: *"PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y PROCESO ELECTORAL. SON DISTINTOS, EN SU ESTRUCTURA Y FINES, AUN CUANDO PUEDAN COINCIDIR TANTO EN EL TIEMPO COMO EN ALGUNOS DE SUS ACTOS (Legislación de San Luis Potosí y similares)."*

De igual forma, se ha construido el criterio de que pueden acontecer actos anticipados de campaña, en el lapso comprendido entre la selección o designación interna de los candidatos y el registro constitucional de su candidatura ante la autoridad electoral administrativa, durante el desarrollo del propio procedimiento y antes del

inicio de éste, cuando dichas conductas sean ejecutadas por cualquier militante, aspirante o precandidato.

En otras palabras los actos anticipados de campaña requieren un elemento personal pues los emiten los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos; un elemento temporal, pues acontecen antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos y un elemento subjetivo, pues los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover el candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

Lo anterior, sobre la base del valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en mantener a salvo el principio de equidad en la contienda, los cuales no se conseguirían si previamente al registro partidista o constitucional de la precandidatura o candidatura se ejecutan ese tipo de conductas a efecto de posicionarse entre los afiliados o la ciudadanía para la obtención del voto, pues en cualquier caso se produce el mismo resultado, a saber: inequidad o desigualdad en la contienda partidista o electoral, ya que, por una sana lógica, la promoción o difusión de un precandidato o candidato en un lapso más prolongado, produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su precampaña o campaña en la fecha legalmente prevista; es decir, con tal prohibición se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

**Incluso, respecto de los actos anticipados de campaña, la Sala Superior ha sostenido que son aquéllos realizados por los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos, antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos, siempre que tales actos tengan como objetivo fundamental la presentación de su plataforma electoral y la promoción del candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.**

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en los recursos de apelación resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con las claves SUP-RAP-64/2007 y su acumulado SUP-RAP-66/2007, SUP-RAP-15/2009 y su acumulado, SUP-RAP-16/2009, SUP-JDC-404/2009 y su acumulado y SUP-RRV-1-2009.

**En ese contexto, es dable concluir que los actos anticipados de campaña, son ilegales solamente si tienen como objeto presentar a la ciudadanía una candidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas, requisitos éstos que debe reunir una propaganda emitida fuera de los periodos legalmente permitidos para considerar que es ilícita; elementos que, constituyen requisitos sustanciales indispensables para acreditar la ilegalidad de este tipo de actos.**

#### **ESTUDIO DE FONDO**

Una vez expuesto lo anterior, lo procedente es analizar los argumentos hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional con el objetivo de determinar, si como lo afirma ese instituto político, el Partido Acción Nacional realizó actos anticipados de campaña.

Al respecto, el quejoso agregó como medios de prueba para acreditar su dicho dos notas periodísticas publicadas en los periódicos El Universal, en su edición del 30 de marzo de 2009 y Excelsior, en su edición del 31 de marzo de 2009, las cuales para mejor comprensión del asunto se muestra su contenido a continuación:

#### ***"MANTENDREMOS POSTURA Y ESTRATEGIA***

*El Partido Acción Nacional seguirá con la misma "postura" y "estrategia" con miras a las elecciones del 5 de julio.*

*El Secretario de Comunicación y vocero del blanquiazul, Héctor Villarreal, detalló que su instituto político "no" va a cambiar la estrategia y seguirán trabajando como si estuviéramos en la anterior encuesta que los ubicaba en una intención de voto de 25.1%.*

*"Nosotros estamos tornando este sondeo con una gran seriedad, lo estamos tomando con mucho interés y la decisión del PAN es que no vamos a cambiar la estrategia en el sentido que nosotros vamos a seguir trabajando*

*como si estuviéramos ante el mismo escenario de la otra encuesta”, detalló.*

*Ahora la encuesta de esta casa editorial, pone al blanquiazul en 27.4%, por ello, “vamos a seguir trabajando fundamentalmente en dos vertientes que son: concretar y concluir de manera adecuada nuestros procesos internos para brindarle a los ciudadanos las mejores candidatas y candidatos en todo el país”.*

*Además de que el PAN, “seguirá manifestando y dando su total respaldo al Presidente Calderón en la puesta en marcha de políticas públicas y de manera especial en la lucha contra la delincuencia organizada y las mañas del narcotráfico”.*

#### **“CR**

#### **CRÍTICA PAN A PRI CON SOPA DE LETRAS**

*Como parte de su estrategia hacia los comicios federales del 5 de julio próximo, el blanquiazul invita ahora a resolver juegos de destreza.*

*Con la intención de involucrar a la ciudadanía mediante mensajes interactivos, y también para “ayudar a que haga memoria”, el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó una etapa más de su estrategia con miras a las elecciones federales del 5 de julio próximo.*

*Ayer, en varios diarios de circulación nacional, apareció un anuncio panista contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se trata de dar al lector la oportunidad de resolver un popular juego de habilidad visual y mental.*

*El mensaje comienza con la siguiente invitación: “Busca 13 características del Gobierno del PRI en esta sopa de letras”.*

*Enseguida aparece, propiamente, el ejercicio lúdico propuesto en el anuncio pagado por Acción Nacional. En la mezcla de 135 letras están las 13 palabras, que según el blanquiazul, definen a las administraciones priístas:*

*“Censura”, “deuda”, “robo”, “atraso”, “impunidad”, “complicidad”, “transa”, “corrupción”, “narco”, “pobreza”, “represión”, “abuso” y “crimen”.*

*Para el lector hay una sola pista, las siglas del PRI ya marcadas, pero enlazadas, cuando se ha cumplido con el ejercicio, con las palabras "corrupción" y "crimen".*

*El propósito de este anuncio es que la gente medite y haga memoria, explicó a este diario el vocero del PAN, Héctor Villarreal, quien agregó que este mensaje es sólo una parte de una estrategia de campaña, pues "vienen más cosas".*

*"El propósito es que la gente vea la película y no sólo los créditos", subrayó Villarreal.*

*Lo que se busca es contrastar resultados y propuestas, con la mira en obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del 5 de julio, cuando se renovará la Cámara de Diputados y serán elegidos seis gobernadores, además de presidentes municipales.*

*En Acción Nacional resulta claro, destacó el portavoz de este partido, que es complicado para la gente poner atención a los discursos políticos, y por eso, se les ocurrió lanzar este tipo de material.*

*La cuestión es que la ciudadanía, en este caso los lectores, se involucren más en las campañas y participen mediante mensajes interactivos, señaló Villarreal.*

*Asimismo, recordó, que la estrategia general de las campañas panistas se basará en tres ejes. El primero, consiste en posicionar a los mejores candidatos, el segundo, es presentar las mejores propuestas, y el tercero, en respaldar a los gobiernos de extracción albiazul".*

Asimismo, aportó un CD en el cual se ve un promocional difundido en la página de internet del Partido Acción Nacional en el que se observa al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político, el C. Germán Martínez enviando un mensaje a la ciudadanía, el cual es del contenido siguiente:

*"Discurso Germán Martínez (PAN).*

*En días pasados participé en la Convención de la Asociación de Bancos de México, ahí hablamos sobre las crisis económica mundial que afecta al país.*

*Dije que para restablecer el crecimiento económico Acción Nacional, respalda la inversión pública productiva, porque ello amplía el horizonte económico a largo plazo, mientras que en el corto plazo promueve el empleo y el desarrollo.*

*Dijimos con claridad que el mercado produce riqueza, pero sólo el Estado procura justicia.*

*El PAN apoya las medidas que toma el Gobierno del Presidente Calderón, para atender los efectos de la crisis económica internacional.*

*El Presidente Calderón sabe tomar decisiones, las ha tomado desde el primer día de su mandato, y las ha tomado con apego en la Ley, respeto a la pluralidad y para beneficio del país.*

*Afirmé que en el PAN, seguiremos dando pasos a la modernización de México, pero también dije que para superar esta crisis mundial y fortalecer la economía, es condición necesaria garantizar la seguridad, no habrá inversión productiva ni empleo sin seguridad, sin seguridad simplemente no hay confianza, no hay futuro, por eso como lo he venido haciendo, le pedí una definición al PRI precisamente de seguridad, otra vez no la obtuve.*

*Repito la pregunta que es muy sencilla, ¿están o no con el Presidente Calderón del lado del combate de las mafias criminales? Y ¿está o no el PRI a favor de la aprobación de las leyes para quitar a los delincuentes sus bienes y combatir el narcomenudeo?*

*Están del lado de fortalecer el gobierno para ganar la batalla a los delincuentes? O están del lado de la simulación de otros intereses?*

*La respuesta que pido no es para mí, es para el país.*

*Pero la respuesta del PRI no llega, el PRI le sigue dando vueltas, lo único que obtenemos son nuevos pretextos y más insultos, insultos para mí, y ahora bravuconadas contra el Presidente Calderón.*

*Que difícil es para el PRI salir de su pasado, que difícil es para el PRI entender que debatir, contrastar posiciones y decidir, son cosas de la democracia y del México plural, que ahora se expresa libremente, la vieja cultura del arreglo, el acomodo y el disimulo de nuestros problemas*

*es el mejor caldo de cultivo para que la delincuencia y las drogas se planten amenazantemente frente a la puerta de nuestras casas y escuelas.*

*No se trata de pelear, no es una provocación, una vez más les digo que la tranquilidad de nuestras calles, que la salud de nuestros hijos es más importante que cualquier agenda electoral.*

*Se trata de invitarlos a que se sumen al esfuerzo, a que se unan a esta lucha contra el crimen en México, que aunque les duela reconocerlo jamás un Presidente del PRI se atrevió a librar como hoy lo hace el Presidente Felipe Calderón.*

*Sean responsables, no es asunto para espectáculos o palabras huecas, mucho menos como lo dijo alguien del PRI "un problema de chivos y pantalones", es de verdad una decisión fundamental para el presente y futuro de México.*

*Acción Nacional no alude el acuerdo pero tampoco el debate, ni la confrontación democrática, en el PAN sabemos caminar con buen clima y viento a favor, pero también, sabemos avanzar en la tormenta trabajamos por México, sabemos lo que queremos, y lo que queremos, es un México fuerte seguro y moderno, un México que nunca se rinda, que nunca se rinda frente a sus adversidades y capaz de superar sus problemas.*

*Nos vemos en la próxima.  
(...)"*

Una vez establecido lo anterior, esta autoridad para una mejor comprensión del presente asunto, procederá a realizar el estudio de los hechos que según el dicho del actor, actualizan los actos anticipados de campaña.

Así, tenemos que las conductas desplegadas por el Partido Acción Nacional, son esencialmente:

- Las declaraciones que realizó el vocero de dicho instituto político, el C. Héctor Villareal, en los periódicos Excelsior, en su edición del 31 de marzo de 2009 y El Universal, en su edición del 30 de marzo de 2009;
- El promocional del C. Germán Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, enviando un mensaje a la ciudadanía y;

- Las frases colocadas en el anuncio identificado como "sopa de letras", mismas que son del tenor siguiente, "*Amenazan con regresar*" seguido de la pregunta "*¿Los vas a dejar?*" y el logotipo del Partido Acción Nacional.

En primer lugar, en el expediente se tienen suficientes indicios que permiten determinar la existencia de las declaraciones que se le imputan al C. Héctor Villareal, Vocero del Partido Acción Nacional, así como el mensaje realizado por el C. Germán Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político y la propaganda difundida en diversos periódicos ("El Universal", "Excelsior" y "La Jornada") identificada como sopa de letras; máxime que el Partido Acción Nacional no objetó dichos hechos; sin embargo, esta autoridad no encuentra motivo de violación a la normatividad electoral en específico a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del Código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña; lo anterior es así, en atención a lo siguiente:

Del contenido de las notas publicadas en los periódicos Excelsior y El Universal antes aludidos, se advierte que las mismas, si bien hacen referencia a diversas declaraciones en las cuáles el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aún indica que dicho instituto político seguirá manifestando y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio, las mismas no constituyen actos anticipados de campaña.

Situación similar sucede con el mensaje realizado por el C. Germán Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, ya que en él únicamente se reitera el apoyo a las políticas del Presidente Calderón y se envía un mensaje al Partido Revolucionario Institucional para la aprobación de las propuestas que se encuentran en el órgano legislativo correspondiente.

Sin embargo, lo cierto es que tales cuestiones resultan insuficientes para configurar los actos anticipados de campaña, toda vez que para ese efecto resulta necesario

la concurrencia de elementos sustanciales como lo son la promoción de un candidato, la difusión de propuestas, la solicitud del voto, entre otros, elementos que en el caso no se acreditan.

Ya que de los medios de prueba que obran en autos no se advierte la referencia a la jornada comicial en el sentido de que la ciudadanía apoye o vote a favor de un candidato específico que postule el partido hoy denunciado.

En ese sentido, aún cuando resulte válido afirmar que con la difusión de la publicidad denunciada, adminiculada con las notas periodísticas, así como con el discurso del C. Germán Martínez, se promociona la imagen del partido político denunciado, lo cierto es que tal hecho no es suficiente para considerar que estamos ante propaganda electoral anticipada.

Lo anterior es así, porque no debemos dejar de lado que una de las finalidades de la propaganda política permanente que realizan los institutos políticos es la de incrementar el número de sus afiliados y que la misma no se limita exclusivamente a los periodos de campaña.

En consecuencia, esta autoridad considera que si no se tuvieron por ciertas las declaraciones del vocero del Partido Acción Nacional, las mismas tampoco constituyen actos anticipados de campaña, ya que como se precisó con antelación la Sala Superior ha considerado que para que se constituyan los actos anticipados se necesita acreditar tres elementos; siendo éstos el personal, el temporal y el subjetivo.

En ese tenor aún cuando en el caso se dijera que el elemento personal lo constituyen las declaraciones del vocero del Partido Acción Nacional y que la propaganda denunciada como se acreditó en autos, se realizó en el periodo que transcurre entre la conclusión de las precampañas y el inicio formal de las campañas, lo cierto es que de ninguna forma se acredita el elemento subjetivo, pues de la publicidad y de las probanzas no se advierte de ninguna forma la difusión de la plataforma electoral del Partido Acción Nacional y mucho menos la promoción de un candidato con miras a la próxima jornada electoral que se celebrará el 5 de julio de este año.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, y toda vez que del análisis integral realizado a las constancias que

obran en el expediente, esta autoridad no encuentra elementos suficientes que acrediten la totalidad de requisitos con los que se podría acreditar una violación al artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del Código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, se propone declarar **infundada** la presente queja por cuanto este tema.”

**CUARTO.** En contra de lo antes transcrito, en el SUP-RAP-81/2009, el Partido Revolucionario Institucional, expone:

#### **PRIMER APARTADO DE AGRAVIOS DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**

La fundamentación y la motivación se suponen mutuamente, pues sería imposible desde el punto de vista de la lógica jurídica citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. En este sentido José María Lozano lo expresaba con gran claridad: “La Constitución quiere que se funde y motive la causa del procedimiento, esto es, que se exprese el motivo de hecho que lo autoriza y el derecho con el que se procede”. (Tratado de los derechos del hombre, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, Págs. 129-130).

En nuestros tiempos y en disquisición y aplicación del artículo 16 constitucional, la interpretación más clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por ese artículo, la ha formulado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuando ha expresado:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”.** (Se transcribe).

En virtud de lo anteriormente expuesto, tenemos claro que la garantía de fundamentación impone a las autoridades el deber de precisar las disposiciones jurídicas que aplican a los hechos de que se trate y en los que apoyen o funden incluso, su competencia, así como deben expresar los razonamientos que demuestren la aplicabilidad de dichas disposiciones todo lo cual se debe traducir en una argumentación o juicio de derecho. Pero por otra parte, y de manera complementaria, la garantía de motivación exige que las autoridades expongan los razonamientos con

base en los cuales llegaron a la conclusión de que tales hechos son infundados, como acontece en la especie, ya que normalmente debe resolver con base en el análisis de las pruebas, lo cual se debe exteriorizar en una argumentación o juicio de hecho.

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

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

Veamos los fundamentos legales en lo que concierne a la campaña electoral, a los actos que se anticipan a ella y las disposiciones legales que le resultan aplicables, disposiciones que de haber interpretado la responsable con un criterio sistemático y funcional, hubiese podido en cumplimiento a la fundamentación y la profusa motivación, emitir resolutivos debidamente motivados en la norma jurídica, lo anterior tomado en cuenta al resolver que es necesario actuar sancionando al infractor.

Para poder definir de manera clara lo que significa un acto anticipado de campaña, consideramos que en primer término hay que comprender y dejar en claro lo que es una campaña electoral, para poder concluir que lo que suceda antes de las campañas electorales y que contenga ciertas características particulares, necesaria y lógicamente deberá ser un acto anticipado de campaña, así el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

**"Artículo 228".** (Se transcribe).

El Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral en su artículo 7, párrafo 1, inciso b), fracción VI establece lo que se entiende por propaganda electoral:

(Se transcribe).

De los artículos citados se puede desprender que:

(Se transcribe).

Por su parte el artículo 7, párrafo 1, inciso c), fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, establece lo siguiente:

**“Artículo 7”.** (Se transcribe).

Entonces, cualquier acción de un Partido Político o su Vocero, que se lleve a cabo con la intención de posicionarse ante el electorado antes de las campañas, es en sí un acto anticipado de campaña, a pesar de que no se haga mención de candidatos.

El Partido Acción Nacional realiza actos anticipados de campaña que no solo dañan a mi Partido, sino a todos los partidos, el incremento en la simpatía por un partido, afecta y causa un daño irreparable a los demás partidos, máxime en las etapas del proceso electoral que ahora transcurren; el daño ahí está, y no nada más contra mi representado, se daña a todas las entidades de interés público que participan en este proceso.

Sin embargo la responsable resuelve así:

Razonamiento que resulta contrario al sostenido por esta H. Autoridad jurisdiccional en el asunto SUP-JRC-179/2005, en el que se explica claramente que no son necesarios tantos elementos como pretende la responsable para concluir cuando se trata de actos anticipados de campaña, que en este punto se aborda, juicio del cual a continuación me permito citar textualmente lo siguiente:

*“Se pretende equiparar los actos anticipados con los actos de campaña en sí mismos (con la limitación de los primeros) al exigirse que una persona se ostente como candidato, solicite el voto y más aún, que publicite plataforma electoral o programa de gobierno. Los elementos invocados por la autoridad responsable no son los únicos que pueden constituir un acto anticipado de*

*campaña, porque si en conformidad con el criterio del tribunal responsable, es posible que un partido realice actos anticipados de campaña, éste lo puede hacer incluso sin contar con candidato para una elección determinada.*

*— Los partidos políticos tienen derecho a promover sus documentos básicos y sus principios, para lo cual pueden realizar libremente sus actividades, pero éstas deben ajustarse a los principios del Estado democrático, entre otras cuestiones, mediante el respeto a la libre participación de los demás partidos, así como a los derechos de los ciudadanos y la abstención de realizar actos anticipados de campaña.*

*— Ese derecho de los partidos tiene limitantes, pues si su ejercicio transgrede preceptos normativos o conculca principios rectores de la función electoral, su ejercicio puede transformarse en el abuso de un derecho conculcador de los principios de equidad y legalidad.*

*— En el expediente SUP-JRC-31/2004 resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se determinó, que la prohibición de realizar actos de campaña de manera anticipada, busca garantizar una participación igualitaria y equitativa de los partidos políticos, para evitar que una determinada opción política obtenga ventaja ante el resto de los participantes en el proceso electoral.*

*— Al exigir el tribunal responsable como elementos de los actos anticipados de campaña, que se publicite al supuesto candidato, la plataforma electoral o el programa de gobierno, hace una supervisión nula de los actos anticipados, pues debe tomarse en cuenta, que la plataforma electoral se registra dentro de los cinco días previos al inicio del plazo para el registro de candidatos, con lo cual los actos anticipados se acotarían a esos cinco precisamente.*

*Es incorrecto exigir, que para actualizarse un acto anticipado de campaña, éste deba tener por objeto posicionar a un supuesto candidato; porque en México el derecho electoral se sustenta sobre la base de un régimen de partidos políticos, por lo que, cuando se habla de opción política, no sólo se hace referencia a los candidatos, sino a partidos políticos; en consecuencia, si la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, busca garantizar la participación igualitaria y equitativa de*

*los participantes, para evitar la ventaja de una opción política, debe entenderse que los actos anticipados de campaña no se constriñen a aquellos en los que se promueve un candidato, sino también a los que dan publicidad a un partido político.”*

Además de los preceptos y el criterio ya mencionados, se está violentando en perjuicio de mi representado el ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña, publicado en el Diario Oficial de la federación de fecha 30 de enero de 2009, que en sus normas reglamentarias Tercera y Cuarta dicen lo siguiente:

*“**TERCERA.** En cualquier tiempo, los partidos podrán difundir propaganda política de carácter genérica, conforme a los límites fijados en las leyes, siempre y cuando no promueva candidaturas, solicite el voto a su favor para la jornada electoral federal o incluya de manera expresa, mensajes alusivos al proceso electoral federal y no encuadre en la definición de propaganda electoral en términos del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias.*

***CUARTA.** Serán actos anticipados de campaña aquellos que se lleven a cabo por precandidatos, precandidatos electos o postulados, partidos políticos, coaliciones o agrupaciones políticas nacionales, o cualquier otra que promueva el voto o tenga mensajes alusivos al proceso electoral federal, que haga referencia a precandidatos, o al proceso electoral a partir del 12 de marzo, o del día siguiente a aquél que un partido político o coalición haya fijado como fecha límite de su proselitismo, y hasta la fecha de inicio de las campañas.”*

En el real contexto de la queja, nos encontramos con los siguientes puntos a destacar:

- Son actos anticipados de campaña los que promuevan cualquiera de los entes enumerados en la norma reglamentaria citada, pues de la enumeración se desprende la disyunción “o”, y queda incluido dentro de la lista un Partido Político, como en la especie sucede.
- Se promueve el voto al mencionar en la propaganda conocida como “sopa de letras” “Amenazan con regresar” ¿los vas a dejar?, lo que sucede indiscutiblemente a favor

del Partido denunciado y a costa de los intereses de mi representado.

- Están presentes los mensajes alusivos al proceso electoral federal, ya que de las declaraciones ante los medios de militantes y dirigentes del Partido Acción Nacional, se desprende de manera pública y notoria que la publicación de marras corresponde a una estrategia encaminada a los comicios del próximo 5 de julio, con lo que se hace referencia clara al proceso electoral, sin que conste en autos del procedimiento negativa alguna por parte de los denunciados al respecto y que está plenamente probado y reconocido por la responsable.

Con lo anterior, es claro que en los actos que motivaron la queja corresponden a la clasificación del Acuerdo en cita, no obstante lo anterior, la responsable omite siquiera hacer mención al citado Acuerdo.

Como puede verse, la conducta denunciada encuadra de manera exacta en los conceptos reglamentarios antes citados, a pesar de ello, la responsable aduce que no se reúnen los elementos necesarios para que los hechos denunciados sean considerados al resolver como Actos Anticipados de Campaña.

### **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

Al determinar el Consejo General de Instituto Federal Electoral, que la propaganda, materia de la impugnación, no encaja en el concepto de actos anticipados de campaña y más aún, se entienden, -dice el IFE- dentro de las actividades de carácter propagandístico genérico de los partidos políticos, comete una violación a la debida motivación y fundamentación pues pasa por alto las normas anteriormente citadas, permitiendo con la resolución que se impugna una clara invasión de esferas legales de actuación. No puede permitirse bajo ninguna circunstancia que actos como los denunciados se sigan dando sin que medie sanción por llevarlos a cabo; se debe poner un límite a la propaganda de los partidos con medidas ejemplares, pues de no darse, en un futuro todos los partidos podremos mediante maniobras ilegales y mecanismos de simulación, o atajos, disfrazar los actos anticipados de campaña en propaganda genérica, burlando así el sentido de lo que se estableció en las normas jurídicas.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, al resolver infundada la queja en que corresponde a los actos anticipados de campaña y por la que se denunciaron actos contrarios a la ley, no hace en sus razonamientos la ilación concreta de que, los actos prohibidos o acotados en tiempo, hay ocasiones en que convergen, como en el caso concreto sucede, y será sólo mediante un análisis integral a las normas aplicables, las pruebas aportadas, los hechos narrados y los argumentos de las partes como podrá resolver fundada y motivadamente.

La conceptualización hecha por el Consejo General resulta irrelevante para la litis sustancial planteada, ya que la impugnación se dirige a dos aspectos y sólo declara fundado uno de ellos sin tomar en cuenta la temporalidad.

Esto es, no importa si el Partido Acción Nacional desplegó su campaña de difusión con objeto de promover la "vida democrática" (actividades permanentes) o con el objeto de promover el voto a su favor, el hecho es que en cualquier caso, con las reglas específicas que para cada caso debe observar, no debe promover el voto antes de las campañas electorales, es decir después del registro formal de los candidatos.

Causa agravio a mi representado que a pesar de haber dotado de medios probatorios a la responsable y de haber relacionado los hechos con todas las conductas contrarias a la ley vinculándolos entre sí, ésta resuelva que no se trata de actos anticipados de campaña por considerar que no tiene el denunciado candidatos, que no difunde la fecha de la elección, etcétera, pasando por alto que de todo ello hay constancia en las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento, cuya resolución por este medio se impugna, y de las que evidentemente nace una presunción legal; y con el acervo probatorio ya detallado, permite conocer las verdaderas intenciones de la denunciada de aventajar a los demás partidos iniciando una campaña publicitaria días antes del arranque oficial de las campañas. Entonces, se perpetra en agravio de mi representado una lesión jurídica al declarar infundada la Queja en el tema de actos anticipados de campaña y permita en la impunidad al Partido Acción Nacional, seguir contraviniendo preceptos legales y reglamentarios de obligatorio acatamiento por todos los partidos políticos.

Para finalizar, he de hacer mención a los elementos legales que deben concurrir para que un acto sea considerado como anticipado de campaña.

#### **DEL ASPECTO TEMPORAL**

- Se están llevando a cabo en el tiempo que media entre el autorizado por la ley para los procesos internos de los partidos y el tiempo para el registro de las candidaturas, es decir, antes de las campañas electorales, por lo tanto se anticipan a las campañas.

#### **DEL ASPECTO PERSONAL**

- Están siendo realizados por uno de los elementos personales que están en posibilidad de hacerlo, es decir el vocero del Partido Acción Nacional, persona que indiscutiblemente es un militante del Partido denunciado.

#### **DEL OBJETIVO FUNDAMENTAL**

- En realidad todos y cada uno de los rubros que menciona y con los que calumnia y denigra a mi representado, son los temas que han venido sosteniendo y en los que basa su oferta política a la ciudadanía, utilizar palabras como POBREZA, CENSURA, DEUDA, ATRASO, ROBO, IMPUNIDAD, COMPLICIDAD, TRANSA, CORRUPCIÓN, NARCO, REPRESIÓN, ABUSO y CRIMEN pretenden de manera muy hábil hacer ver que sus candidatos, de resultar electos promoverán la atención a esos temas, basta una interpretación *a contrario sensu* del contenido de la publicación para arribar a tal conclusión, se promueve el voto en su favor en detrimento del Partido Revolucionario Institucional.

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

proceso electoral tienden a aventajar en tiempo a una participación equitativa.

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

Causa agravio a mi representado la resolución impugnada al declarar parcialmente fundada la queja del Partido Revolucionario Institucional que fue presentada en contra del Partido Acción Nacional.

Efectivamente, causa agravio a mi representada el hecho de que la resolución impugnada no haya considerado que el Partido Acción Nacional, con los hechos que le fueron imputados, violó disposiciones constitucionales y legales, particularmente la prohibición de realizar actos de campaña de manera anticipada a la fecha en que es normativamente posible hacerlo.

Debe indicarse, en primer término, que la responsable en la resolución que emite, realiza un ejercicio no exhaustivo de valoración y consideración de los hechos imputados al Partido Acción Nacional, en esta materia. Por tanto, se afirma que la resolución, particularmente en el considerando 7, no fue exhaustiva.

Efectivamente, en el considerado 7, la responsable pretende indicar que mi representado señaló actos anticipados de campaña del Partido Acción Nacional, a partir de declaraciones vertidas por el Vocero del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido político, lo que no es correcto; el planteamiento que se presentó como denuncia fue que el contenido de la llamada "sopa de letras", principalmente, así como algunos otros elementos de comunicación del Partido Acción Nacional -por ejemplo la posición pública del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional-, las encuestas que se han difundido -lo que es público y notorio por su publicidad en medios de comunicación masivos-, en fin, el entorno que en el documento de queja o denuncia describimos y probamos, vinculado a las declaraciones del Vocero del Partido Acción Nacional, hacen llegar a la conclusión lógica que se trata de actos anticipados de campaña, ya que el Partido Acción Nacional promueve, de manera anticipada al tiempo normativo permitido, el voto en contra de mi representado y a favor de su institución, lo que se reafirma, por un lado, por la difusión de la propaganda electoral -que no política- de la llamada "sopa de letras" de

carácter denigratorio y calumniosa para mi Partido y, por otro, la expresión explícita del Partido Acción Nacional, en la persona de su Vocero -lo que no ha tenido mentís alguno-, en el sentido de que estas acciones tienen como fin para el Partido Acción Nacional obtener un mayor número de votos en la elección de 2009, particularmente la jornada electiva de 5 de julio -federal y local-, según ha expresado el vocero.

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

Este enfoque de la responsable por supuesto causa perjuicio a mi representado, ya que de haber tomado en cuenta todos los elementos puestos a su consideración habría tenido por acreditado que el Partido Acción Nacional, con los hechos denunciados, realizó actos de campaña.

Lo anterior resulta de la mayor relevancia, ya que el análisis que permita determinar si ciertos actos son anticipados de campaña, debe considerar, entre otras cosas, el contexto en que esos actos se producen, la vinculación entre ellos y, sobre todo, la finalidad implícita en los mismos, ejercicio realizado, por ejemplo, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en resolución dictada en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano identificado como SUP-JDC-404/2009, en que el Tribunal Electoral, para arribar a la conclusión de actos anticipados de precampaña (lo destacable, para efectos de esta causa, es el método) consideró diversas probanzas, el contexto en que se produjeron, la relación de los hechos y la finalidad implícita. En la parte conducente, la Sala Superior señala:

[...]

*De lo anterior se advierte que la precampaña se realiza:*

*1. En la etapa prevista por el Código y la convocatoria partidistas correspondiente.*

*2. Por los precandidatos, militantes, partidos o cualquier persona, a favor o en contra de un precandidato o partido político.*

*3. Mediante a) actos consistentes en reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, tienen el objetivo de obtener el respaldo para postular a un candidato a un cargo de elección popular, y b) propaganda realizada mediante escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.*

*Ahora bien, el código no regula expresamente cuales son los actos o propaganda anticipados de precampaña.*

*Sin embargo, el artículo 7, inciso c), fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en el que se apoyó la responsable para emitir su resolución, se establece lo siguiente:*

*Los actos anticipados de precampaña son el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, expresiones, así como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los aspirantes o precandidatos a una candidatura se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas.*

*A lo anterior, se suman otros matices inherentes a su naturaleza, como que los actos anticipados de precampaña:*

*1. Se realizan en forma previa a la etapa de precampaña prevista por el Código y la convocatoria partidista correspondiente.*

*2. Por los aspirantes, militantes, partidos o cualquier persona, a favor o en contra de un precandidato o partido político.*

3. *Mediante:* a) *Actos o propaganda que tiene como objetivo obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas.*

*En suma: los actos de precampaña y los actos anticipados de campaña gozan de cierta identidad, pero presentan algunas diferencias por el momento en que se presentan y la calidad del sujeto que los puede realizar, y en alguna medida, porque para su actualización es suficiente realizarlos con el sólo objetivo de obtener el respaldo para una postulación como candidato a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas, sin que sea necesaria la difusión de una propuesta o plataforma política.*

*Esa condición o definición jurídica, prevista por el Reglamento y que se deduce de la naturaleza propia de los actos anticipados de campaña, en el plano fáctico puede actualizarse de diversas maneras.*

*Por ejemplo, cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarlo entre la militancia del partido o de la ciudadanía el general, y se advierte objetiva o expresamente la intención de posicionarse políticamente para obtener el respaldo para una postulación.*

*Asimismo, esto puede ocurrir cuando la solicitud de voto es implícita, pues el elemento subjetivo específico admite la posibilidad de actualizarse a través de conductas veladas o que encubren la intención del infractor.*

*Sin embargo, otro supuesto, puede presentarse cuando existe difusión del nombre o la imagen de una persona, sin que en esa propaganda aparezcan más datos, pero esto se vincule, en forma objetivamente verificable, con otros medios que sí constituyen actos anticipados de campaña, por medio de una imagen, logotipo, slogan, referencia auditiva u otro medio, de manera que, la presencia o difusión de imagen ya no debe ser valorada sólo de forma individual, sino administrada con otros actos anticipados de precampaña y, por tanto, también deba calificarse objetivamente como un medio más para obtener el respaldo para una postulación como candidato a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las precampañas, de modo que con todo lo anterior, la difusión de imagen también constituya un acto anticipado de precampaña.*

[...]

La responsable hace un ejercicio de análisis aislado, parcial -en el sentido de partes-, sin establecer la relación necesaria entre los hechos denunciados.

Así, señala:

[...]

*Del contenido de las notas publicadas en los periódicos Excelsior y El Universal antes aludidos, se advierte que las mismas, si bien hacen referencia a diversas declaraciones en las cuales el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aún indica que dicho instituto político seguirá manifestando y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio, las mismas no constituyen actos anticipados de campaña.*

Como se ve, la responsable analiza sólo las notas de prensa conteniendo declaraciones del Vocero del Partido Acción Nacional, sin vincularlas con otros elementos de prueba; pero no solo eso, las analiza de manera parcial, ya que sólo refiere el apoyo que tal vocero y su partido dan al Ejecutivo Federal, sin detenerse a analizar las aseveraciones de tal persona en el sentido de que la estrategia tiene como finalidad la jornada electiva del 5 de julio de 2009, que en tal estrategia se consideran las encuestas publicadas -hecho público y notorio-, que el objetivo es tener mayor número de votos y que para ello se ha diseñado la estrategia mencionada que pasa, por la referencia a "sopa de letras", por la denostación y la calumnia del Partido Revolucionario Institucional.

Consecuentemente, la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no fue exhaustiva en razón de no haber valorado en su justa medida los elementos de pruebas presentados y la adminiculación entre ellos para obtener un juicio adecuado con relación a la existencia de actos anticipados de campaña del Partido Acción Nacional.

Causa agravio también la definición de los elementos que, a juicio de la responsable, son constitutivos de los actos anticipados de campaña.

Luego de realizar la transcripción de disposiciones normativas, la responsable establece en el considerando 7:

[...]

*Lo anterior permite concluir, que los actos de campaña tienen las siguientes características:*

*1) Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

*2) Se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos al electorado para promover sus candidaturas.*

*3) La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.*

*4) Existe la obligación, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.*

Para arribar a la conclusión final:

*En suma, de la interpretación del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello.*

[...]

Y reiterar:

*En otras palabras los actos anticipados de campaña requieren un elemento personal pues los emiten los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos; un elemento temporal, pues acontecen antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos y un elemento subjetivo, pues los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover el candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

En consideración mi representado, la interpretación que realiza la autoridad responsable se aparta de una interpretación gramatical, sistemática y funcional.

Lo anterior en razón de que su conclusión, por sí misma, contradice disposiciones de orden normativo, ya que restringe como acto anticipado de campaña, en tratándose de propaganda partidista, a la que *“se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello”*.

Lo anterior es una interpretación muy relevante para el tiempo llamado de “silencio”, que va de la conclusión de las precampañas y hasta el inicio de las campañas electorales, ya que tiene que ver con la posibilidad de actuación pública de los partidos políticos y a la difusión autorizada de propaganda política, no electoral.

En la visión del Consejo General del Instituto Federal Electoral la propaganda partidista sólo será electoral -por tanto de campaña- y en consecuencia considerada acto anticipado de campaña, cuando se haga con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto.

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

Debe tenerse presente -lo que incluso transcribe la responsable en su resolución- que el reglamento de Quejas

y Denuncias del Instituto Federal Electoral, emitido por el propio Consejo General, establece:

***“Artículo 7”.*** (Se transcribe).

Como se aprecia del contenido del Reglamento, se incluye, en la definición de propaganda electoral la que contenga un mensaje destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos *“a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos”*.

De donde es inconcuso que no puede tenerse como conclusión la del Consejo General del Instituto Federal Electoral en el sentido de: *“se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello”*, ya que, según se desprende de la interpretación gramatical de la parte transcrita del Reglamento, la propaganda electoral no sólo se considera de tal característica cuando promueve una candidatura de un aspirante en concreto, sino también cuando tiene como finalidad influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en contra de un sujeto determinado.

Es claro que la interpretación gramatical llevaría a una conclusión diversa a la del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ya que, contrario a la normativa, excluye de la propaganda electoral -por tanto prohibida de manera anticipada al tiempo de campaña- aquella destinada a influir en los electores, por la vía de propaganda dirigida en contra de un sujeto determinado, es decir, claramente la intencionalidad probada de la “sopa de letras” del Partido Acción Nacional, la posición de la dirigencia nacional de ese partido, vinculado con las expresiones de su Vocero.

Pero no solo eso, la interpretación del Consejo General del Instituto, restringe los sujetos sobre los que es posible considerar la realización de propaganda. En su interpretación señala que dicha propaganda electoral será anticipada si y solo si se utiliza para promover la candidatura de un aspirante en concreto.

Lo anterior, si se acepta dicha interpretación, hace infuncional la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, por la vía de la propaganda electoral, ya que con

esta interpretación está autorizando a los actores políticos a realizar propaganda electoral siempre que, como se ha dicho, se haga en contra de un partido, aspirante o precandidato, pero no en su favor, y aún más, se puede realizar propaganda electoral a favor de todos los candidatos, ya que no se trata de un "aspirante en concreto", lo que es muy grave.

La responsable refiere que sólo será propaganda electoral anticipada (acto anticipado de campaña por la vía de la propaganda electoral) si y solo si dicha propaganda da a conocer propuestas antes de tiempo. En el absurdo se podría alegar que es posible promover una imagen de un aspirante en concreto, dice la responsable, pero no sería acto anticipado de campaña si no se dan a conocer propuestas (por la conjunción que utiliza en su conclusión).

En la parte última del estudio general de la responsable, en el considerando 7, se establece, como conclusión final:

*[...] es dable concluir que los actos anticipados de campaña, son ilegales solamente si tienen como objeto presentar a la ciudadanía una candidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas, requisitos éstos que debe reunir una propaganda emitida fuera de los periodos legalmente permitidos para considerar que es ilícita; elementos que, constituyen requisitos sustanciales indispensables para acreditar la ilegalidad de este tipo de actos.*

Esta conclusión refuerza lo dicho antes; sin embargo, bueno es apuntar dos aspectos adicionales: primero, enfatiza que los actos anticipados de campaña son ilegales "solamente" (no importan para estos efectos y para el Consejo General del Instituto Federal Electoral los principios, como el de equidad, por ejemplo) si tienen como objeto presentar a la ciudadanía una candidatura en particular (si se presentan a todos los candidatos de un partido sin referir nombres o distritos, será válido, lo que es absurdo, pero además incongruente con otras decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral a propósito de reglas impuestas a los partidos con motivo de las precampañas y, más aún, con el tema de la llamada propaganda genérica para el tiempo de "silencio") y (de manera conjuntiva) dan a conocer sus propuestas (de forma que en esta absurda interpretación, sin que se presente una candidatura en particular pero no

propuestas no es ilegal); y segundo, califica los anteriores elementos como "sustanciales indispensables", con lo que se confirma el futuro de la actuación de los actores políticos, apartados de la normativa y sobre todo de los principios que deben regir los procesos electorales para ser democráticos.

Ya no abundamos en la falta de interpretación sistemática, para enfatizar en que la responsable debió vincular su interpretación a las normas que prevén los principios rectores de las elecciones en México, particularmente la equidad.

Es evidente, inconcuso, lo apartado de la normativa al realizar una definición de acto anticipado de campaña, por la vía de la propaganda electoral (dice partidaria), interpretación que trasciende en agravio de mi representado, fundamentalmente porque al restringir la interpretación al sentido de propaganda para promover a un aspirante determinado y con la presentación anticipada de propuestas, los hechos denunciados por el Partido Revolucionario Institucional, es decir, propaganda electoral dirigida a influir el electorado por ir en contra (no de promoción) de un partido político (no un aspirante), sin adelantar una propuesta (sólo se trata de denostar y calumniar), no encuadran evidentemente en el concepto del Instituto Federal Electoral de acto anticipado de campaña.

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

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

No se hubiese intentado la denuncia de los hechos que se controvierten, si la propaganda se diera en su contexto legal, pero el hecho de mencionar: "AMENAZAN CON REGRESAR, ¿LOS VAS A DEJAR?", en franca y directa

alusión a mi representado ni son los objetivos de un Partido, y sí son mensajes propios que tienden a la obtención del voto antes de las campañas, con lo que estamos de frente a un Fraude a la Ley, al disfrazar o pretender hacerlo como propaganda genérica.

Se entiende por Fraude a la Ley una situación en la cual, para evitar la aplicación de una norma jurídica que no favorece o interesa, una persona se ampara en otra u otras, llamadas normas de cobertura, y busca dar un rodeo que le permita sortear la prohibición o las obligaciones que le imponía la norma vulnerada, es decir, dentro del ámbito de aplicación de las prohibiciones.

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

- Debido a la intención manifiesta de militantes y dirigentes del Partido denunciado, no desmentida y con constancias de peso en las actuaciones del procedimiento, y a la próxima etapa del proceso electoral de campañas pretenden hacer ver como propaganda genérica o institucional, evitando la aplicación de las disposiciones ya citadas; y
- Sortean la prohibición de la norma.

Estos dos puntos en la primera de las hipótesis, pero veamos el hecho siguiente:

- Que el partido denunciado, de manera dolosa, ataque abiertamente a mi representado para que los ciudadanos asocien y relacionen al PAN con el combate a los problemas sociales cuyas palabras se encuentran en la denominada "SOPA DE LETRAS".

En este tema, es decir, el del Fraude a la Ley y en qué consiste, se ha analizado por esta misma H. Autoridad jurisdiccional en materia electoral; baste para el caso transcribir el razonamiento que en el asunto que se identifica como SUP-RAP-248/2008 en el que refieren:

*"Una violación directa a las leyes se identifica como la adecuación exacta de los hechos a los supuestos normativos que regulan una situación jurídica determinada, mientras que las violaciones por medios o mecanismos distintos pueden actualizarse cuando existan conductas*

*que, si bien, parecieran no encuadrar directamente en el supuesto establecido en la norma, su ejecución genera la afectación al bien jurídico en ella tutelado, esto es, que el resultado obtenido con dichas conductas genere el mismo resultado que se pretendió inhibir con el establecimiento de la norma.*

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

### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

Estamos entonces ante violaciones a la normativa electoral legal y reglamentaria, mediante un mecanismo distinto que se actualiza al existir la aviesa invitación a votar por el partido denunciado y en contra de mi representado que parecen no encuadrar en las prohibiciones por estar llevándolas a cabo un Partido Político y no un candidato, ya que el primero, aparentemente tiene autorización para hacer propaganda pero, su ejecución genera la afectación al bien jurídico tutelado; entonces, el resultado obtenido con dichas conductas genera el mismo resultado que se pretendió inhibir por los legisladores y por el Consejo General al emitir reglamentos y acuerdos, al haber establecido ese espíritu en la norma.

Los hechos denunciados, por el tratamiento que han tenido desde su propio origen, han motivado que medios de comunicación diversos al diario en el que se publicó la propaganda, hayan difundido tanto su contenido como las incidencias del procedimiento, con lo que se han convertido en hechos notorios, que la responsable ha omitido considerar en su resolución coadyuvando en el fraude a la ley que se pretende llevar a cabo y que hasta ahora han conseguido, por su propia naturaleza, su trascendencia político-social, reitero, constituyen hechos notorios porque su conocimiento fue público, notorio y de un rango nacional innegable, lo que constituye el soporte básico de su notoriedad.

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

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

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

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

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

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

**“HECHOS NOTORIOS”.** (Se transcribe).

**“HECHOS NOTORIOS, CARACTERÍSTICA DE LA INVOCACIÓN OFICIOSA DE LOS”.** (Se transcribe)

De lo anterior podemos sintetizar:

*1. La notoriedad de los hechos señalados se deriva de la difusión en todos los medios de comunicación nacionales*

*y locales, y su conocimiento en consecuencia, por el ciudadano medio en la nación; y*

*2. Puede decirse que el daño perpetrado en mi representado y el beneficio al denunciado repercutirá necesariamente en las campañas electorales, por tanto la notoriedad del acto anticipado de campaña amerita sanción.*

En ese tenor, Señora y Señores Magistrados:

- La intención de los denunciados es inferir con esa estrategia en las campañas electorales;
- Se ha difundido ampliamente lo denunciado y gran parte de la ciudadanía está enterada de esa ilegal promoción anticipada a las campañas;
- Sin duda se pasa por alto sancionar los actos anticipados de campaña, entonces se ha permitido impunemente que se cause un agravio a mi representado que la responsable no es capaz de castigar, a pesar de la trascendencia que ha tenido.

#### **CUARTO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA ABSOLUCIÓN AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA PLENAMENTE PROBADOS**

El quebranto de una norma por disposición constitucional deberá traer aparejado un procedimiento por el que previos los trámites de ley, como pueden ser la oportunidad de ser oído y vencido, y demostrar su inocencia, debe ser sancionado; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales retomando lo dispuesto por la Constitución, establece los tipos de procedimientos, su aplicación, temporalidad y consecuencias, llegando el impulso constitucional a los reglamentos que en ejercicio de sus atribuciones emite el Instituto Federal Electoral, disposiciones normativas que en el orden citado establecen:

a) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a las obligaciones:

**“Artículo 38”.** (Se transcribe).

En cuanto a las consecuencias de no cumplir las obligaciones:

*“Artículo 39”*. (Se transcribe).

En cuanto a las infracciones:

*“Artículo 342”*. (Se transcribe).

b) Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

*3. El procedimiento especial sancionador será instrumentado en los casos siguientes:*

...

...

*Dentro del proceso electoral, a nivel central, por las faltas siguientes:*

...

...

...

*Por actos anticipados de precampaña o campaña.*

Se está por ende, ante la existencia de una infracción a las normas de las previsiones legales necesarias para la prosecución de procedimientos sancionatorios para quienes las infringen, existe el catálogo de sanciones a aplicar y en un procedimiento alejado de la verdad legal; la responsable opta por razonar, pese a los argumentos vertidos y las constancias probatorias que obran en las actuaciones llevadas a cabo en el sentido de que, repito se está ante un Fraude a la Ley.

#### **QUINTO APARTADO DE AGRAVIOS DE LA INCONGRUENCIA DE LA RESOLUCIÓN**

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

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

jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. No faltan autores que sostengan que la violación de este principio produce la nulidad del fallo. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Se puede violar el principio de congruencia en los siguientes casos:

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

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

**“SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA”.** (Se transcribe).

**“CONGRUENCIA, CONCEPTO DE”.** (Se transcribe).

**“PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL”.** (Se transcribe).

### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

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

I. En la litis fijada desde el origen mismo del asunto que por ahora nos ocupa, referimos que los denunciados mediante mensajes en medios impresos hacen una invitación al voto en su favor y en contra de mi representado días antes del inicio de las campañas

electorales, por lo que se está ante verdaderos actos anticipados de campaña por los plazos que en este momento transcurren y que en franco Fraude a la Ley, intentando esquivar las normas jurídicas sobrepasando con mucho lo que puede ser propaganda genérica, se está violentando la norma.

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

- Que la invitación a no votar por mi representado existe;
- Que se difunden antes de las campañas electorales;
- Que se trata de burlar a la ley por parte de los denunciados; y
- Que la responsable absuelve al denunciado en este tema.

Todos estos elementos, no son tomados literalmente por la autoridad para razonar el sentido de la resolución, pues resuelve sin vincular las pruebas aportadas, lo que deviene en la incongruencia de la resolución.

II. Es incongruente la resolución que se impugna pues en la parte considerativa la responsable refiere:

*“Por ende, no es posible pensar que la ausencia en la propaganda que emitan los partidos, de expresiones evidentes relacionadas con elementos formales proporcionados por las definiciones citadas, implique necesariamente que no se trate de actos que puedan ser considerados en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación definitiva, de la clase de acto ante el que se esté, sólo es posible mediante el análisis de todas sus circunstancias y características particulares. Ese examen, evidentemente, sólo es posible realizarlo frente a hechos concretos, teniendo solamente como punto de partida (pero no como único elemento) las definiciones mencionadas.”*

El párrafo citado, aparece después de que la responsable enumera los preceptos legales que definen a los actos anticipados de campaña y resulta incongruente porque a pesar del contenido del párrafo citado, prácticamente lo olvida en el momento de resolver, pues se circunscribe a razonar al final, que en los hechos denunciados no se

reúnen los elementos legales para que sean actos anticipados de campaña, sin considerar realmente todas las circunstancias particulares a las que alude en su propia consideración, por tanto es incongruente lo considerado con lo resuelto.

III. Otra incongruencia a destacar lo es la conclusión de las características que deberán tener los actos anticipados de campaña al referir:

*“Lo anterior permite concluir, que los actos de campaña tienen las siguientes características:*

*1) Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

*2) Se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos al electorado para promover sus candidaturas.*

*3) La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.*

*4) Existe la obligación, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.*

*En suma, de la interpretación del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas antes del tiempo permitido para ello.”*

Incongruencia evidente pues de los puntos que menciona antes de concluir, se desprende que no necesariamente se

tiene que promover la candidatura de un aspirante en concreto para configurar actos anticipados de campaña.

IV. Grave incongruencia comete la responsable cuando poco antes de calificar como infundada la queja, por lo que hace a los actos anticipados de campaña, considera lo siguiente:

*“En primer lugar, en el expediente se tienen suficientes indicios que permiten determinar la existencia de las declaraciones que se imputan al C. Héctor Villareal, Vocero del Partido Acción Nacional, así como el mensaje realizado por el C. Germán Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político y la propaganda difundida en diversos periódicos (“El Universal”, “Excélsior” y “La Jornada”) identificada como sopa de letras; máxime que el Partido Acción Nacional no objetó dichos hechos; sin embargo, esta autoridad no encuentra motivo de violación a la normatividad electoral en específico a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del Código Federal Electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña...”*

Si cuenta la responsable con todos esos datos, cómo es posible que decida que es infundada la queja, razón de más para reafirmar la incongruencia de lo considerado con lo resuelto.

Esta incongruencia en cuanto a los criterios con que se resuelven los procedimientos especiales sancionadores dejan en completa incertidumbre a quienes como mis representados participamos en los procesos electorales, pues ya resulta dudoso y desconocido el sentido que pueden tomar los razonamientos y resoluciones soslayando y permitiendo impunemente que un partido se burle de la ley con artimañas.

**QUINTO.** En el SUP-RAP-81/2009, el Partido Revolucionario Institucional controvierte la parte de la resolución impugnada que se transcribe a continuación:

**“6. DENIGRACIÓN Y CALUMNIA.** Que por lo que hace al motivo de inconformidad, consistente en que el Partido

Acción Nacional realizó propaganda que podría considerarse conculcatoria de lo previsto en el Apartado C, Base III del artículo 41 constitucional en relación con lo previsto con el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y p), y 342 párrafo 1, incisos a) h j) del código electoral federal, al contratar en diversos medios periodísticos (Reforma, La Jornada y la Revista Proceso) y en su página de Internet ([www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)) la difusión de una propaganda denominada "sopa de letras" en donde se invita a los lectores y a los que entran en dicho sitio web a buscar las 13 características del gobierno del PRI y al final se introduce la leyenda "Amenaza con regresar. ¿Los vas a dejar?", esta autoridad considera que previo al estudio de fondo, conviene tener presente el marco constitucional y normativo que debe observarse respecto de actos que tengan injerencia con el derecho fundamental a la libertad de expresión.

### CONSIDERACIONES GENERALES

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

(...)

[Énfasis añadido]

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

*Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión*

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

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

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

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

...

**5. Estará prohibida por ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyen incitaciones a la violencia o cualquier otra acción similar contra cualquier otra acción similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo o incluso los en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.**

[Énfasis añadido]

El artículo 133 constitucional, dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado -como en el caso son los que se citan-, son la ley suprema en nuestro país.

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

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

Los límites y bases que se comentan se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional, que en la parte que interesa para la resolución del presente asunto establece:

**Artículo 41. ...**

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

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

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

*III.*

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

*...*

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

*...*

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

*...*

De la norma constitucional en cita se obtiene:

1. Que los artículos 6º y el 41 tienen la misma jerarquía normativa, por tanto no son excluyentes entre sí; en

consecuencia, deben interpretarse en forma armónica y funcional.

2. Es la Constitución la que establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará conforme a las cinco bases establecidas en el artículo 41 constitucional.

3. Una de esas bases, la primera, establece claramente que la ley determinará las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.

4. Por otro lado, en la base tercera, se establece expresamente que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

5. Los límites a la libertad de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos se encuentran expresamente previstos, y son del conocimiento pleno de los institutos políticos, por ser los propios legisladores, emanados de las filas de los partidos políticos, los que en su carácter de legisladores, se erigieron en poder reformador de la Constitución, y establecieron con ese rango esa limitación a la libre manifestación de ideas u opiniones en el ámbito electoral; por considerarla fundamental para el desarrollo de los procesos electorales de renovación de poderes mencionados.

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

En este sentido -de límites al derecho de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos-, es de tener en cuenta que respetar la norma fundamental es una obligación absoluta a cargo de los propios partidos políticos y que el Instituto Federal Electoral no supervisa, verifica, monitorea, o prejuzgada en forma alguna sobre el contenido de su propaganda. Por esta razón, este Instituto, en ningún caso que aluda infracción por denigración o calumnia, puede iniciar oficiosamente procedimiento alguno.

En efecto, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada. Condición que en el presente asunto se cumple.

En este orden de ideas, es importante apuntar que esta autoridad administrativa electoral concibe el derecho a la libertad de expresión como un valor democrático-fundamental.

Y reconoce que es tal la importancia que reviste el derecho de la libertad expresión en la formación opinión pública que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones deben ser expresas y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan.

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

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

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, que es del rubro siguiente: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”***

Ahora bien, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendido como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas,

filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 1º, 3º, 6º, y 7º, en concordancia con los artículos 40 y 41 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

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

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

Ahora bien, no se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6º, párrafo primero, y 7º, párrafo primero, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

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

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

***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”*** (Se transcribe).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, del status constitucional de entidades de interés público, dado a los partidos políticos así como los fines que tiene encomendados, las funciones que les han sido asignadas, y las garantías constitucional y legalmente establecidas, a su favor, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad, en el ejercicio del derecho de libertad de expresión extremos que se podrían considerar

incompatibles con el papel que están llamados a desempeñar los partidos políticos en la reproducción del sistema democrático, pues, con ello no sólo se inhibiría la posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos estuvieran siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales, ya que al ser coparticipes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, su función no se limita a fungir como intermediarios entre los ciudadanos y el poder público, tanto en el ejercicio como en la posibilidad de acceso a él, por el contrario, como expresiones del pluralismo político de la sociedad, receptores y transmisores, por ende, de las demandas, inquietudes y necesidades existentes en la población, la trascendencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento democrático se proyecta, con particular intensidad, en los procedimientos electivos.

Ante esta circunstancia, el ordenamiento legal mexicano ofrece una solución a través del artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el numeral 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que establecen lo siguiente:

**ARTÍCULO 41.**

(...)

**Apartado C**

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

(...)

**ARTÍCULO 38.**

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

(...)

*p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por*

*violaciones a este precepto, serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el libro séptimo de éste Código. En todo caso al resolver la denuncia, se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º. De la Constitución;...*

Cabe mencionar que la disposición constitucional y legal transcrita formó parte de la reforma primero constitucional y luego electoral, de finales del año dos mil siete y principios del dos mil ocho, respectivamente. La reforma tuvo entre sus propósitos centrales:

Fortalecer y consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y la equidad en las condiciones de la contienda político electoral.

Para ello se estableció expresamente en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución federal el principio fundamental del orden jurídico electoral, según el cual la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará de conformidad con las bases establecidas en el propio precepto constitucional.

La consecuente reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvo entre sus propósitos expresos establecer un conjunto de normas que propicien el fortalecimiento del sistema de partidos en México, según se advierte de la lectura de la respectiva exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

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

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

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

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

Ahora bien, tal como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-009/2004, no toda expresión proferida por un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que dicha expresión, por ejemplo, se encuentra apartada por la realidad y, por tanto, su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

Consecuentemente, habrá transgresión a la obligación contenida en los artículos 41, Base III, Apartado C y 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y

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

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

Es conveniente precisar que no es intención de esta autoridad imponer o predeterminar a los partidos políticos que participan en una elección, el contenido con el cual deben presentar, ante el electorado, a su partido, sus programas y acciones, ni la manera en que deba propiciar su acrecentamiento o fortalecimiento intelectual y, menos aún, los términos en que deben ser examinados, expuestos o discutidos los planteamientos propuestos por las fuerzas políticas contendientes, puesto que es de su entera responsabilidad el diseño y elaboración de los contenidos de los mensajes que difundan y que estimen más adecuados para la consecución del objetivo aludido, cuyas limitaciones específicas vendrán tan sólo impuestas por las restricciones contenidas, por ejemplo, en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del invocado código electoral federal, así como por la idoneidad que signifiquen para propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones partidistas.

### **ESTUDIO DE FONDO**

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

Así, tenemos que el denunciante manifiesta que la propaganda que el Partido Acción Nacional contrató y difundió en diversos medios periodísticos (Reforma, La Jornada y la Revista Proceso), y difundió en su página de Internet (www.pan.org.mx) denominada "sopa de letras", en donde se invita a los lectores y a los que entran en dicho sitio web a buscar las 13 características del gobierno del PRI y al final se introduce la leyenda "Amenaza con regresar. ¿Los vas a dejar?" es denigrante y lo calumnia.

En ese contexto, se advierte que la propaganda denunciada constituye un crucigrama y que indica buscar las "13 características del gobierno del PRI en esta sopa de letras", situación que a dicho del Partido Revolucionario Institucional y corroborado por esta autoridad, los términos que en él se insertan, son los siguientes: **pobreza, censura, deuda, atraso, robo, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, represión, abuso y crimen.**

Al respecto, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional manifiesta que dicha propaganda tiene como finalidad denigrar y calumniar a su representado; en ese contexto, esta autoridad estima necesario definir que debemos entender por "denigrar" y "calumnia", ya que la normatividad que se considera violentada es el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual señala que la acción infractora respecto de los partidos políticos es "denigrar" o "calumniar", así tenemos que en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se establece que la voz:

***Denigrar.***

*(Del lat. denigrāre, poner negro, manchar).*

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

***Calumnia.***

*(Del lat. calumniā).*

1. f. *Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.*
2. f. *Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.*

Visto lo anterior, y toda vez que los conceptos apuntados denotan una ofensa a la opinión o la fama de alguien, así

como una acusación hecha maliciosamente a otro para causar un daño; se considera necesario verificar en primer término, si las acepciones de los términos encontrados en la "sopa de letras", pudieran encontrarse bajo la protección del derecho de libertad de expresión consagrado en el artículo 6 constitucional.

Es por lo anterior, que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, los define de la siguiente manera:

**Censura.**

*(Del lat. censura).*

1. f. *Dictamen y juicio que se hace o da acerca de una obra o escrito.*
2. f. *Nota, corrección o reprobación de algo.*
3. f. *Murmuración, detracción.*
4. f. *Intervención que ejerce el censor gubernativo.*
5. f. *Pena eclesiástica del fuero externo, impuesta por algún delito con arreglo a los cánones.*
6. f. *Entre los antiguos romanos, oficio y dignidad de censor.*
7. f. *Psicol. Vigilancia que ejercen el yo y el superyó sobre el ello, para impedir el acceso a la conciencia de impulsos nocivos para el equilibrio psíquico.*
8. f. *ant. Padrón, asiento, registro o matrícula.*  
~ de cuentas.

**Deuda**

*(Del lat. debĭta, pl. n. de debĭtum, débito).*

1. f. *Obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común dinero.*
2. f. *Obligación moral contraída con alguien.*
3. f. *Pecado, culpa u ofensa. Y perdónanos nuestras deudas.*

**Robo**

1. m. *Acción y efecto de robar.*
2. m. *Cosa robada.*
3. m. *En algunos juegos de naipes y en el dominó, número de cartas o de fichas que se toman del monte.*
4. m. *Der. Delito que se comete apoderándose con ánimo de lucro de una cosa mueble ajena, empleándose violencia o intimidación sobre las personas, o fuerza en las cosas.*

**Atraso**

1. m. *Efecto de atrasar o atrasarse.*
2. m. *Falta o insuficiencia de desarrollo en la civilización o en las costumbres.*

3. *m.* El Salv. *contratiempo* (□ *suceso inoportuno*).

4. *m. pl.* *Pagas o rentas vencidas y no cobradas*.

### **Impunidad**

(Del lat. *impunītas*, *-ātis*).

1. *f.* *Falta de castigo*.

### **Complicidad**

1. *f.* *Cualidad de cómplice*

### **Cómplice**

(Del lat. *complex*, *-īcis*).

1. *adj.* *Que manifiesta o siente solidaridad o camaradería. Un gesto cómplice.*

2. *com. Der.* *Participante o asociado en crimen o culpa imputable a dos o más personas.*

3. *com. Der.* *Persona que, sin ser autora de un delito o una falta, coopera a su ejecución con actos anteriores o simultáneos.*

### **Transa**

1. *adj. coloq. Méx.* *tramposo* (□ *embustero*).

2. *f. coloq. Méx.* *trampa* (□ *contravención de una ley*).

### **Corrupción**

(Del lat. *corruptiō*, *-ōnis*).

1. *f.* *Acción y efecto de corromper.*

2. *f.* *Alteración o vicio en un libro o escrito.*

3. *f.* *Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces.*

4. *f. Der.* *En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*

5. *f. ant.* *diarrea.*

### **Narco**

(Acort.).

1. *com.* *Narcotraficante.*

### **Narcotraficante**

1. *adj.* *Que trafica con estupefacientes. U. t. c. s.*

### **Pobreza**

(De *pobre*).

1. *f.* *Cualidad de pobre.*

2. *f.* *Falta, escasez.*

3. f. *Dejación voluntaria de todo lo que se posee, y de todo lo que el amor propio puede juzgar necesario, de la cual hacen voto público los religiosos el día de su profesión.*

4. f. *Escaso haber de la gente pobre.*

5. f. *Falta de magnanimidad, de gallardía, de nobleza del ánimo.*

### **Represión**

*(Del lat. repressio, -ōnis).*

1. f. *Acción y efecto de represar.*

2. f. *Acción y efecto de reprimir.*

3. f. *Acto, o conjunto de actos, ordinariamente desde el poder, para contener, detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales.*

4. f. *En el psicoanálisis, proceso por el cual un impulso o una idea inaceptable se relega al inconsciente.*

### **Abuso**

*(Del lat. abusus).*

1. m. *Acción y efecto de abusar.*

### **Abusar**

*(De abuso).*

1. intr. *Usar mal, excesiva, injusta, impropia o indebidamente de algo o de alguien. Abusaba DE su autoridad.*

2. intr. *Hacer objeto de trato deshonesto a una persona de menor experiencia, fuerza o poder. Abusó DE un menor.*

3. prnl. *Guat. espabilarse (□ avivar y ejercitar el entendimiento de alguien).*

### **Crimen.**

*(Del lat. crimen).*

1. m. *Delito grave.*

2. m. *Acción indebida o reprensible.*

3. m. *Acción voluntaria de matar o herir gravemente a alguien.*

De lo hasta aquí expuesto y atendiendo a los principios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la litis versa sobre propaganda política, en general, o propaganda política-electoral, en especial difundida por los partidos políticos en ejercicio de su libertad de expresión, es preciso atender a diversos parámetros.

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

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

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

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

contraventora de los principios de legalidad y constitucionalidad, que rigen la materia electoral.

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

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

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

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

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

- a) Explicitar la crítica que se formula, o
- b) Resaltar o enfatizar la oferta política o la propuesta electoral que se pretende difundir entre el electorado.

Igualmente se debe tomar en consideración, que el examen atinente se debe efectuar bajo un escrutinio estricto, en aquellos casos en los cuales el legislador ha impuesto las características a que se deben ceñir los mensajes que difunden los partidos políticos, dado que con el tipo de conducta deseado se propende a la realización de sus fines, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo primero, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 23, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

Es por ello, que es indiscutible que la vida democrática le da a la libertad de expresión una particularidad que amplía su alcance. Así, en este espacio la libertad de expresión es también un derecho al disenso, que puede ser ejercido por todo ciudadano en la práctica democrática. Por lo tanto, garantizar esta libertad es una vía para fomentar la discusión entre dos o más posiciones antagónicas, que

permite la formación de la opinión pública más informada y más madura en las democracias representativas.

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

Así en el caso concreto, tenemos que la propaganda denunciada es aquella denominada "sopa de letras" en donde se invita a los lectores y a los que entran al sitio web a buscar las 13 características del gobierno del PRI y al final se introduce la leyenda "Amenaza con regresar. ¿Los vas a dejar?"; siendo estas características las siguientes: **censura, deuda, robo, atraso, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, represión, abuso y crimen.**

En el caso concreto, como claramente se puede advertir del contenido antes descrito y transcrito, la propaganda analizada, en modo alguno constituye o materializa un ataque a la moral pública; tampoco es una conducta provocadora de un delito; no se dirige a perturbar el orden público; no implica falta de respeto a la vida privada de alguna persona o grupo de personas; no incita a la violencia, y tampoco constituye apología de un delito.

Sin embargo, queda pendiente analizarla a la luz de las consideraciones precedentes, es decir, si con las expresiones empleadas en la misma y en el contexto integral de su presentación, se puede materializar alguna afectación a los derechos de un tercero; en el caso concreto, del Partido Revolucionario Institucional.

Al respecto, atendiendo a los significados de las trece palabras que se contienen en la propaganda denunciada, se estima que siete de ellas: **robo, impunidad, transa, narco, corrupción, crimen y abuso,** constituyen expresiones denigratorias o calumniosas, si se toman en

cuenta las definiciones antes expuestas, así como la forma y el contexto en el que se difunden.

Lo anterior es así porque el uso de esas palabras no es aislado se encuentra construido y vinculado con el resto de los elementos que se utilizan en la propaganda denunciada, consistentes en la alocución dirigida a los lectores "Amenazan con regresar" seguido de la pregunta ¿Los vas a dejar?", los cuales generan convicción de que con la difusión de dicha propaganda se busca exclusivamente denostar la imagen del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que la relación que se hace de todos esos elementos de ninguna forma se encuentra sustentada en alguna demostración argumentada.

Al colocar dichas palabras de la "sopa de letras" en el contexto peyorativo que imprime la frase "amenazan con regresar...", se adjudica e inyecta al conjunto, inmediatamente, una connotación negativa. En otro contexto las mismas palabras pueden no tener por sí mismas una implicación descalificatoria: "Combate a la corrupción" por ejemplo, no es lo mismo que "connivencia con la corrupción". Pero en las condiciones específicas de la propaganda denunciada no aporta otra cosa que la simple descalificación. Más aún, como son términos que se traen a la vista del lector sin argumentación alguna, sin explicación ni demostración causal, se convierten en un vehículo sin más contenido que el calificativo y el epíteto agravante.

Claramente no estamos ante la exposición del programa político del Partido Acción Nacional, ni ante la exposición del programa político del Partido Revolucionario Institucional, ni ante la crítica severa por acciones concretas del adversario político; tampoco estamos ante denuncias debidamente fundamentadas sobre posibles ilegalidades o violaciones a la ley. En ese sentido, se considera que sin fundar concretamente las acusaciones, la propaganda se rebaja y es convertida en un elemento que no aclara sino enturbia el escenario público.

Amén de lo expuesto, es un asunto explorado que la propaganda que emiten los partidos políticos tiene que abonar al mejoramiento del sistema democrático, pues incluso con ella se busca formar una opinión pública libre, plural, tolerante y mejor informada que permita el

desarrollo de la vida democrática del país, lo que en el caso no acontece.

Esto es así porque del contenido de la propaganda que se denuncia se advierte que la misma implica únicamente la disminución y el demérito del Partido Revolucionario Institucional. En ese sentido, se estima que el instituto político denunciante tiene la razón, pues la propaganda analizada tiene como único propósito denostar su imagen, porque aún cuando se considere que dicha propaganda tiene como fin que se formule una opinión crítica respecto a las características del gobierno emanado de dicho ente político, lo cierto es que las expresiones empleadas no se demuestran concretamente, resultan impertinentes y descontextualizadas, para explicitar la crítica que el denunciado dice formular.

A mayor abundamiento, no pasa desapercibido para esta autoridad que, no obstante que en la propaganda denunciada se habla de características del "gobierno del PRI", y no del instituto político en lo individual, lo cierto es que de la ponderación de todos los elementos que la conforman, es válido concluir que con el uso de esas palabras en la forma como fueron utilizadas, no sólo se denigra a los gobiernos emanados de su filas, sino a dicho ente político por sí mismo.

En ese tenor, se considera que el tipo de propaganda utilizada por el Partido Acción Nacional no está amparada por su derecho de libertad de expresión, pues de ninguna forma abona un elemento objetivo que permita el desarrollo de una opinión pública mejor informada y mucho menos genera un debate político en un contexto objetivo y verificable, pues como se advierte de la propaganda en análisis en ninguna parte se exponen las razones por la cuáles considera que censura, deuda, robo, atraso, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, represión, abuso y crimen son las 13 características de todo Gobierno emanado del Partido Revolucionario Institucional.

En ese contexto, es importante señalar que el propósito de la propaganda es el de ejercer influencia sobre el pensamiento, la emoción o los actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, como en el caso lo es, las actuaciones de los partidos políticos;

no obstante ello, toda propaganda que emitan los partidos políticos debe estar amparada en el principio de legalidad, por tanto no es válido que un ente político pretenda generar animadversión o alejamiento de la ciudadanía frente a otro partido, lastimando otros derechos igualmente amparados en la constitución y la ley.

Como se advierte de lo hasta aquí expuesto, esta autoridad al analizar la denuncia que origina el presente procedimiento pone en marcha una aclaración sobre los derechos constitucionales, toda vez que la libertad de expresión, como cualquier otra, no es absoluta y puede entrar en colisión con otras libertades y derechos, que a veces deben prevalecer por ser mayor el bien que debe protegerse. En consecuencia, la función del Instituto Federal Electoral en estos casos, es determinar caso por caso, cuál de las libertades y derechos constitucionalmente protegidos debe imponerse. Y en este caso debe tenerse en cuenta que la prevalencia de la libertad de expresión exige como uno de sus requisitos, el carácter no injurioso de la declaración que se juzga.

Bajo ese contexto, se considera que la propaganda denunciada y emitida por el Partido Acción Nacional sobrepasa los límites constitucionales pues pretende, sobre cualquier otra cosa, denigrar la imagen del Partido Revolucionario Institucional.

Por todo lo anterior, es que se consideran infundadas las alegaciones que realiza en vía de alegatos el Representante Propietario del Partido Acción Nacional, cuando señala que la propaganda "sopa de letras", sólo constituye una opinión de carácter político expresada por un partido en ejercicio de sus libertades constitucionales, y que sólo tiene como propósito expresar el concepto que se tiene de alguien, en particular la gestión gubernativa del Partido Revolucionario Institucional, ya que como se plasmó en el desarrollo de la presente resolución, la propaganda electoral no es irrestricta y tiene límites dados por las disposiciones constitucionales relativas a la libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta.

En esa medida, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral que difundan los partidos políticos, constituye una reglamentación en el ámbito electoral de las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho a la

libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6° de la Constitución Federal, en relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7°, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Para arribar a esta conclusión se toma en cuenta el contexto interno de la propaganda en sí misma y el contexto externo en el que se dio la emisión de la referida propaganda. Teniendo en cuenta que debe diferenciarse el control de la propaganda electoral hecha dentro de un proceso electoral de la propaganda que se realiza en un contexto exclusivo de debate político. En este sentido y considerando que es un hecho notario que nos encontramos dentro del proceso electoral 2008-2009, y en particular en la etapa que media entre el fin de las precampañas y antes del inicio de las mismas, denominado "intercampañas" que cobra relevancia en el presente asunto, en donde la propaganda de los partidos políticos es del tipo llamado "genérico" que se considera que la propaganda materia de la presente denuncia no se encuentra amparada constitucionalmente.

Por otra parte, tampoco pueden considerarse fundadas las argumentaciones que realiza el denunciado en vía de alegatos, en el sentido de que el universo de letras del crucigrama denunciado, requieren un acto volitivo del sujeto destinatario, porque se pueden encontrar otras palabras de la conjunción de las letras. Esto es así, porque el partido denunciado pasó por alto la totalidad de los elementos que integran su propaganda, ya que la misma comienza con las frases: "Busca y marca 13 características del gobierno del PRI", por lo que las palabras que señala como "unidad", "ríos", "sur", ni remotamente pueden ser consideradas como características de ningún gobierno, de ahí que se pueda ver la intencionalidad con la que se construyó el referido juego y la colocación arbitraria de las palabras que se querían encontrar.

En lo atinente a que las expresiones no corresponden a una opinión falsa, debe decirse que el hecho de haberlas colocado de forma individual y aislada se alejó de la opinión crítica que según el dicho del denunciado se buscaba, porque es criterio conocido del máximo órgano jurisdiccional en la materia que en el ámbito político está

permitido la crítica dura de los actores políticos, pero la misma debe estar debidamente sustentada y argumentada.

Por último, en lo tocante a que se debe buscar la maximización de la libertad de expresión y que las expresiones utilizadas en la propaganda denunciada son parte del contexto de un debate político, como ya se señaló, la libertad de expresión no es irrestricta sino que tiene límites; por ende, toda propaganda emitida por los actores políticos debe respetarlos, situación que en el caso no aconteció, toda vez que los mismos fueron sobrepasados por el Partido Acción Nacional, tal y como se desarrollo en la totalidad de la presente resolución.”

**SEXTO.** En contra de lo antes transcrito, en el SUP-RAP-85/2009, el Partido Acción Nacional expone los siguientes agravios:

“Agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Una de la exigencias de los regímenes actuales es procurar instituir una democracia deliberativa, esto es, un sistema en el que las decisiones políticas están sujetas al control pero en el que la deliberación y el intercambio de razones juega un rol decisivo.

Esta exigencia impone a los diversos actores que participan- con mayor o menor intensidad- en la toma de decisiones políticas, entre ellos, gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanos en general, la necesidad de crear las condiciones que permitan un fluido intercambio de ideas cuyo lugar común será el debate.

Este debate guardará las características de ser abierto, libre y desinhibido, lo cual se erige como una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia representativa en la que debe prevalecer la pluralidad y el contraste de ideas, programas, políticas públicas entre otras

En efecto, la democracia representativa está estructural y funcionalmente vinculada con la deliberación sobre las políticas públicas, a efecto de generar opinión pública y, en última instancia, acción colectiva

La mutua y estrecha implicación entre el discurso político y la democracia representativa, exige que las libertades constitucionales de expresión e imprenta, previstas en los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República, en particular el derecho de las personas de expresar sus opiniones, ideas o juicios de valor en materia política, se salvaguarden de manera especialmente clara y enérgica.

En particular, el artículo 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definen la libertad de expresión e imprenta en los siguientes términos:

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

*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 terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley (...)*

*7. Es inviolable el derecho de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o autores, 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 de delito (...)*

De la lectura de los artículos precedentes se desprende que la libertad de expresión y de imprenta se encuentra lejos de carecer de límites. Por el contrario, el texto constitucional detalla específicamente cada uno de ellos.

a) En lo que se refiere a la libertad de expresión, se identifican los siguientes límites en relación a la manifestación de ideas:

1. Cuando se ataque a la moral.
2. Cuando ataque los derechos de terceros
3. Cuando provoque algún delito,
4. Cuando perturbe el orden público,

b) En lo que se refiere a la libertad de imprenta se identifican las siguientes limitaciones:

1. Ataque o falta de respeto a la vida privada
2. Ataque a la moral
3. Alteraciones a la paz pública.
4. Cuando perturbe el orden público

En ambos casos los límites a la libertad de expresión y de imprenta se encuentra tasados y detallados específicamente por la Constitución, por lo que sólo con base en una ley podrán limitarse, en virtud de que se encuentran en juego valores jurídicos que la sociedad desea preservar.

En esta tónica, el artículo 41, apartado C) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en refuerzo de la libertad de expresión prescribe limitantes adicionales, que se configuran como el límite de límite o, en otras palabras, cláusula reforzada en relación a la manifestación de ideas en materia electoral. Siendo conducente:

*Artículo 41. (...)*

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

En este rubro, los tratados internacionales contribuyen a la configuración de las limitantes de la libertad de expresión, siendo conducente:

Declaración Universal de los Derecho Humanos de 1948

*Artículo 19.*

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ONU)*

*Artículo 19.*

(...)

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

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

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (OEA)

### *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 a 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.*

En este sentido, la libertad de expresión da lugar a dos vertientes obligaciones, entendidas en los siguientes términos:

Obligaciones	Negativa	Libertad: No interferir sin justificación legítima, proporcional y estrictamente necesaria en razón de los fines No censura previa.
	Positiva	Proteger la investigación e información Facilitar o posibilitar formación de opinión pública en una sociedad democrática

Así las cosas, en el plano electoral la libertad de expresión encuentra como principal eje el libre intercambio de ideas que tiene por objeto permitir las condiciones adecuadas para la adopción de decisiones colectivas, debiendo encontrar como correlato las siguientes condiciones;

- El establecimiento de limitantes solo a partir de la ley.
- No intromisión en la esfera del individuo.
- Prohibición de la censura previa directa o indirecta
- No sujeta a inquisición judicial o administrativa

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su resolución sobre las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Promovidas por el Partido Acción Nacional y Convergencia respectivamente, en contra de la reforma electoral zacatecana señaló:

*"... en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos con objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de las prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma".*

Esto es, la libre y desinhibida expresión de las ideas es indispensable para la formación de la opinión pública. El discurso político tiene una posición estratégica en el proceso por el que la opinión pública se forma en el marco funcional de la democracia representativa. De ahí que cuando se trata de contenidos y debates políticos, la libertad de expresión asuma una posición de prevalencia con respecto a otros derechos. Si los partidos son, de

acuerdo a su naturaleza jurídica, entidades de interés público, son en consecuencia los agentes que encauzan el discurso político, los límites a la libertad de expresión de éstos se sujetan a condiciones muy exigentes.

No es óbice señalar que se trata de un criterio vinculante para esta autoridad, en virtud a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional que en lo conducente establece.

*ARTÍCULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.*

Es de llamar la atención que la resolución CG135/2009, aprobada el seis de abril de dos mil nueve, en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se avoque a la cita en forma prolija de sentencias del Tribunal Electoral y precedentes internacionales.

Sin embargo, habrá que hacer notar que la resolución en cuestión dejó materialmente sin efectos a esos precedentes, e introdujo un nuevo marco de referencia de enjuiciamiento de la libertad de expresión en los contenidos político-electorales.

Sucede que en la sentencia referida, la Corte introdujo al ordenamiento jurídico la regla de presunción a favor de la libertad de expresión, señalando:

*“Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto”.*

Siguiendo esta línea argumentativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que no es constitucionalmente viable en nuestro país es que los límites a la libertad de expresión se hagan valer mediante

un esquema que permita a una autoridad decidir discrecionalmente qué mensaje es legítimo y qué no lo es. Está constitucionalmente prohibido, dice el Alto tribunal, que el debate político electoral se sujete a reglas definidas de manera voluntariosa por parte de la autoridad.

En este orden de ideas, algunos autores se han referido en los siguientes términos entorno a la libertad de expresión:

*“La libertad de expresión no es una libertad más que pueda ponerse en la alanza al lado de otras libertades posibles para pesarla y contrapesarla con ellas, prevaleciendo en unos casos y quedando limitada en otros... No es una entre las libertades sino el fundamento de todo el orden político” Alexander Meiklenjohn (1948).*

*“No hay manera de condenar determinadas ideas que imputarlas como crímenes. Un crimen es un crimen y una opinión no es un crimen, al margen de la influencia que se le impute. Prohibir un discurso aduciendo que puede resultar nocivo o chocante significa despreciar a quienes lo reciben y suponerles no aptos para rechazarlo como aberrante o innoble”. Raoul Vaneigem (2006).*

Sirva para reforzar y determinar los límites de la libertad de expresión la cita de las siguientes tesis:

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”** (Se transcribe).

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN”** (Se transcribe).

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º Y 7º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO”** (Se transcribe).

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES”** (Se transcribe).

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 55, NUMERAL 2, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, VIOLA ESE DERECHO FUNDAMENTAL”** (Se transcribe).

**“LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA”** (Se transcribe).

***“CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”*** (Se transcribe).

En este contexto, la autoridad responsable, en desatención del marco regulatorio de la libertad de expresión, determinó que la difusión de la propaganda denominada “sopa de letras” por parte del Partido Acción Nacional, en diversos medios periodísticos (Reforma y la Revista Proceso) y en su página de Internet (www.pan.org.mx), en la que se invitó a los lectores y visitantes de la página web a buscar las trece características de los gobiernos del PRI; así como con una leyenda final que rezó: “Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”, contiene expresiones intrínsecamente denigrantes que contravienen el artículo 41, apartado C, base III de la Constitución y el 38, párrafo I, inciso a) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En específico, sirvió como parámetro sancionatorio para la autoridad referida el siguiente razonamiento:

*“En lo atinente a que las expresiones no corresponden a una opinión falsa debe decirse que el hecho de haberlas colocado de forma individual y aislada se alejó de la opinión crítica que según el dicho del denunciado se buscaba, porque es criterio conocido del máximo órgano jurisdiccional en la materia que en el ámbito político esté permitido la crítica dura de los actores políticos, pero la misma debe estar debidamente sustentada y argumentada”.*

En pocas palabras, la autoridad promueve un sistema basado en el elitismo cuyo sustrato reside en la desconfianza hacia los ciudadanos, en tanto sólo es aceptable la crítica sustentada y argumentada por ciertos actores.

Reedita una nueva edición del despotismo ilustrado cuya frase en el siglo XVIII fue “todo por el pueblo, pero sin el pueblo” y ahora se reformula “todo por los ciudadanos, pero sin los ciudadanos”.

Esto es, el eje central del razonamiento de la autoridad es que la crítica es causa de conflicto y de riesgo a la gobernabilidad. Por otra, que dicha crítica no reporta ‘Valor agregado’ a la deliberación democrática, pues sólo

las propuestas -las ideas", abonan a la calidad del debate público.

Así las cosas, la autoridad adopta las siguientes premisas:

a) Al no explayar las razones por las que el PAN caracteriza al "gobierno del PRI" con las calificaciones señaladas en su propaganda, ésta tiene como único propósito la "simple descalificación. Más aún, como son términos que se traen a la vista del lector sin argumentación alguna, sin explicación ni demostración causal, se convierten en un vehículo sin más contenido que el calificativo y el epíteto agravante."

b) Dado que no se ofrecen argumento: para sustentar la imagen que el PAN construye del PRI, la propaganda en cuestión "de ninguna forma abona un elemento objetivo que permita el desarrollo de una opinión pública mejor informada y mucho menos genera un debate político en un contexto objetivo y verificable."

Se reitera, se pretende sostener un modelo perfeccionista que olvida los principios:

(Voto particular CG135/2009) elaborado por el Consejero Electoral Benito Nacif).

*"(...) la encomienda de las autoridades conforme a los artículos 6º y 41 constitucionales es la protección de los derechos de terceros, no la vigilancia de la argumentación en el debate. Ésta llegará sólo si se deja que las mismas ideas por su propio peso y fuerza se confronten. El juez es cada individuo. El presupuesto ético aceptado en una democracia liberal es la autonomía del individuo, lo cual implica que es capaz y libre de formar su propio criterio, razonamiento u opinión. El paternalismo como el son posturas, en principio, anti liberales. El individuo, sobre su cuerpo y espíritu, escribió John Stuart Mill, es soberano. De ahí que en la democracia el derecho a la libre expresión tenga un carácter especial, porque permite que en ese espacio plural los individuos puedan formarse como entes políticos, responsables y autónomos. Resoluciones como la presente dudan precisamente de eso".*

No obstante, inscritos en esta dinámica de crítica dura y severa, pero "argumentada y razonada" (acepción sostenida por la responsable), el Partido Acción Nacional sustentó sus dichos en el historial gubernamental de los

gobiernos emanados de las filas del Partido Revolucionario Institucional verbigracia actos de corrupción, crisis económicas cíclicas, aumento de la deuda externa, entre otros.

Al respecto, resulta pertinente hacer del conocimiento de esta autoridad una relación de libros y material audiovisual que documenta argumenta y razona dicha situación:

RELACIÓN DE PRUEBAS SOPA DE LETRAS						
RELACIÓN DE LIBROS						
Apellidos	Nombre	Título	Subtítulo	Editorial	Año	Tema
Ayala Anguiano	Armando	México en crisis	El fin del sistema	Ediciones Océano, S. A.	1982	Corrupción
Barragán	Pablo Moctezuma	México, dependencia y autoritarismo		MS, Editores	1994	Abuso
Basañez	Miguel	El pulso de los sexenios	20 años de crisis en México	Siglo XXI Editores, S. A. de C. V.	1996, 3ª. Edición	Pobreza
Basañez	Miguel	La lucha por la hegemonía en México 1968-1990		Siglo XXI	1996	Abuso
Cervantes Varela	Andrés	Elecciones 2000	Alianza opositora o continuismo priista	Plaza y Valdés, S. A. de C. V.	1999	Corrupción
Chávez	Elías	Los Priistas		Proceso	1980	Abuso
Codevilla	Ugo	El PRI de frente al 2000	Tercera y última llamada	Editorial Diana, S. A. de C. V.	1999	Abuso
Cosío Villegas	Daniel	La sucesión presidencial		Editorial Joaquín Mortiz, S. A.	1975	Abuso
Cosío Villegas	Daniel	El estilo personal de gobernar		Editorial Joaquín Mortiz, S. A.	1974, 3ª. Edición	Abuso
Cosío Villegas	Daniel	El Sistema Político Mexicano	Las posibilidades de cambio	Cuadernos de Joaquín Mortiz	1974	Abuso
Crespo	José Antonio	¿Tiene futuro el PRI?	Entre la supervivencia democrática y la desintegración total	Grijalbo	1998	Abuso
De León Treviño	Santiago	Las crisis evitables de México	Un recuento de los vicios de nuestro sistema político y sus costos para el país	CV ediciones	2000	Deuda
De Mora	Juan Miguel	Ladrones en el gobierno	México: la corrupción	Editores Asociados M, S. A.	1979	Corrupción
De Mora	Juan Miguel	Y en 1982... ¿quién?	La sucesión presidencial	Editores Asociados M, S. A.	1980	Complicidad
Dornbierer	Manú	La neta		Grijalbo, S.A.	1996	Censura
Dornbierer	Manú	El PRI nosaurio, la bestia política mexicana	¿Fortalecido o herido de muerte por una sociedad movilizadora y armada?	Grijalbo	1994	Abuso
Elizondo	Carlos	La silla embrujada	Historia de la corrupción en México	EDAMEX, Editores Asociados	1987	Corrupción

				Mexicanos, S.A. y Carlos Elizondo		
Flores Tapia	Oscar	López Portillo y yo	Historia de una infancia política	Grijalbo	1982	Corrupción
Gómez	Pablo	Los gastos secretos del presidente	Caja negra del presupuesto nacional	Grijalbo	1996	Abuso
Gómez Leyva	Ciro	Ya vamos llegando a México...	Recuerdo de la muerte de Colosio	Editorial Diana, S. A. de C. V.	1995	Impunidad, crimen
González/Lomeli	Miguel/Leonardo	El partido de la revolución	Institución y conflicto 1928-1999	Fondo de Cultura Económica	2000	Abuso
González Casanova	Pablo	La democracia en México		Serie Popular ERA	1980	Abuso
González de la Garza	Mauricio	Diluvio		Grijalbo	1988	Abuso, impunidad
González González	José	Lo que no dije del negro y de otros...		Solares Editores, S. A.	1984	Varios: abuso, corrupción, impunidad, transa
González Mesa	José Luis	Un asesino en la presidencia		Editorial González Meza	1995	Abuso
Granados Chapa	Miguel Ángel	¡Escuché, Carlos Salinas!	Una respuesta al villano favorito	Editorial Océano de México, S. A. de C. V.	1996	Abuso
Hernández López	Julio	Las horas contadas del PRI	La historia real de una disidencia de la democracia	Grijalbo, S. A. de C. V.	1997	Complicidad
Herrera Valenzuela	Jorge	La radio, el PRI y el destape		Editorial Diana, S. A. de C. V.	1988	Complicidad
Hirales	Gustavo	El complot de Aburto	La verdad sobre la muerte de Colosio	Diana	1995	Crimen
Huacuja R.; Woldenberg	Mario; José	Estado y lucha política en el México actual		Ediciones El Caballito	1976	Abuso, crimen
Huchim	Eduardo R.	El sistema se cae	Últimos escenarios de la crisis política	Grijalbo, S. A. de C. V.	1996	Atraso
Huchim	Eduardo R.	Engaño mayor	La campaña, la elección, la devaluación y la guerra	Grijalbo, S. A. de C. V.	1995	Varios: abuso, crimen, complicidad, impunidad
Krause	Enrique	La presidencia imperial	Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)	Tusquets	1997	Corrupción
Lajous	Adrián	Los candidatos	Cuatro punteros y algunos cachirulos	EDAMEX	1987	Abuso
Livas	Javier	Confesiones de un ingeniero electoral		Jesús Santos O.	1992	Abuso
López	Jaime	El tapadismo	¿Cómo se impone Presidente en México?	Campo abierto	1975	Impunidad
Loret de Mola	Carlos	Confesiones de un gobernador		Grijalbo, S. A.	1978	Corrupción
Loret de Mola	Rafael	Las entrañas del poder: secretos de campaña		Grijalbo, S. A.	1991	Impunidad
Loret de Mola	Rafael	Sangre política		Grijalbo, S. A.	1994	Varios: impunidad, narco, crimen, abuso, censura
Loret de Mola	Carlos	Que la nación me lo demande		Grijalbo	1986	Corrupción
Mang Palacios	José Luis	Proceso a	"...que la	Editorial	1995	Abuso

		Salinas	nación me lo demande”	Diana, S. A. de C. V.		
Márquez	Enrique	Por qué perdió Camacho	Revelaciones del asesor de Manuel Camacho Solís	Océano	1995	Abuso, impunidad
Márquez	Ramón	¿Te acuerdas Donald?		Notimex	1996	Crimen
Martínez Assad	Carlos	La sucesión presidencial en México 1928-1988		Nueva imagen	1992	Abuso
Marván Laborde	Ignacio	¿Y después del presidencialismo ?	Reflexiones para la formación de un nuevo régimen	Océano	1997	Abuso
Mason	Edgard	México, crisis y súper crisis	Problemas agrarios, corrupción, estatización de la banca, inflación, empresas paraestatales. ¿Quién gobierna México?	Posada	1982	Corrupción
Medellín	Rodrigo	¿Qué pasa en México a finales de sexenio?	Un ensayo – ilustrado- de entender el liberalismo salinista	Federación Editorial Mexicana	1993	Deuda
Medina Viedas	Jorge	Elites y democracia en México		Aguilar León y Cal Editores, S. A. de C. V.	1998	Crimen
Melgar/Berruga	Mario/Enrique	Destino: Los Pinos		Diana	1981	Abuso
Mendoza Berrueto	Eliseo	El presidente mexicano		El Colegio de la Frontera Norte	1996	Abuso
Meyer	Lorenzo	Fin de régimen y democracia incipiente	México hacia el siglo XXI	Océano	1998	Abuso
Meyer	Lorenzo	Liberalismo autoritario	Las contradicciones del sistema político mexicano	Océano	1995	Abuso
Molina Piñeiro	Luis	Estructura del poder y reglas del juego político en México	Ensayos de sociología aplicada	Universidad Autónoma de México	1984	Corrupción
Mota Martínez	Fernando	El fracaso del Estado Mexicano	Los grandes errores del gobierno en política, educación y economía	Editorial Posada, S. A.	1985	Atraso
Muñoz Ledo	Porfirio	Compromisos		Editorial Posada, S. A.	198	Atraso
Oppenheimer	Andrés	México: en la frontera del caos	La crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio	Vergara Editores, S. A. de C. V.	1996	Abuso
Palafox	Luis Felipe	Desengaño al pueblo		Luis Felipe Palafox Robleda	1981	Abuso
Paoli	Francisco José	El cambio de presidente		Comunicación e información S. A. de C. V. (Revista Proceso)	1981	Abuso
Paoli Bolio	Francisco José	Madrugando amanece		Plaza y Valdés, S. A. de C. V.	1988	Abuso
Pazos	Luis	Los vividores del estado	Herencia del PRI, reto de Fox	Diana	2002	Corrupción
Pesquera Lizardi	Felipe	El testamento del Siglo	Testador: Sr. Pristema Político Mexicano	Plaza y Valdés	1999	Abuso

			1929-2000			
Piñón	Francisco	Presidencialismo	Estructura de Poder en Crisis	Plaza y Valdés	1995	Abuso
Quintero/Rodríguez	Laura/Ignacio	Estado de emergencia	¿Golpe de Estado, interinato o alternancia?	Planeta	1994	Deuda, abuso
Ramírez	Carlos	Cuando pudimos no quisimos	El decenio del derrumbe: la transición y el caos	Océano	1995	Abuso, impunidad
Ramos Esquivel	Alejandro	Sucesión pactada	La ingeniería política del Salinismo	Plaza y Valdés	1993	Abuso
Reyes Heróles	Federico	El poder	La democracia difícil	Grijalbo, S. A.	1991	Abuso
Rodríguez Prada	Gerardo	Nostalgia, crisis e incertidumbre		Porrúa	1997	Abuso
Romero/Zamarrón	César/Héctor	El poder tras el crimen	El caso Colosio, ¿Carpetazo?	Planeta	1994	Crimen
Ruano Zárte	Felipe	Hank	El sello de la impunidad	Posada	1995	Impunidad
Ruiz Harrell	Rafael	Exaltación de ineptitudes	Una visión crítica del presidencialismo o mexicano	Posada	1986	Abuso
Ruiz Massieu	Mario	Yo acuso	Denuncia de un crimen político	Grijalbo	1995	Crimen
Scherer García	Julio	Salinas y su imperio		Océano de México, S. A. de C. V.	1997	Abuso
Zaid	Gabriel	Adiós al PRI		Océano	1995	Abuso
Zepeda	Felipe Victoria	El imperio de la impunidad	Confidencias sobre Jorge Carpizo y Diego Valadés en la PGR	Selector, S. A. de C. V.	1994	Crimen
<b>RELACIÓN DE VIDEOS</b>						
Estrada	Luis	DVD La Ley de Herodes	Película	Distrimax, S. A. de C. V.	2007	Abuso
Roldán	Diana	Carlos Salinas de G.	Videocasete "Asuntos de Familia"	Editorial Clío, Libros y Video, S. A. de C. V.	1998	Abuso, impunidad
Gómez Woldemberg	Leopoldo	DVD México la Historia de su Democracia	Vol. 1 de los caudillos a las instituciones	Televisa, S. A. de C. V.	1968-1986	Crimen
Gómez y Woldemberg	Leopoldo	DVD México la Historia de su Democracia	Vol. 2 El sistema llega a su límite	Televisa, S. A. de C. V.	1986-1994	Abuso, impunidad
Gómez y Woldemberg	Leopoldo	DVD México la Historia de su Democracia	Vol. 3 La Reforma para la equidad	Televisa, S. A. de C. V.	1994-2003	Impunidad
López Portillo	José	El Abolengo Criollo	Videocasete	Editorial Clío, Libros y Video, S. A. de C. V.	1998	Deuda, Abuso

En consecuencia, el análisis de la propaganda a partir de un estricto apego al canon de veracidad, el cual se refiere a la constatación o comprobación, en el mundo fáctico, de la verdad o falsedad de hechos afirmados en los mensajes político-electoral, no resulta pertinente en tanto que las opiniones o juicios de valor en materia política no requieren de previa acreditación de su verdad o falsedad, es decir, en el debate política no se exige a los actores documentar históricamente sus dichos antes de emitirlo, pues ello provocaría, sin duda, un efecto silenciador sobre la democracia.

Adicionalmente, es importante destacar que la calificación como ejercicio legítimo de la libertad de expresión no depende de los potenciales efectos psíquicos o emocionales generados en el receptor del mensaje. Las expresiones generan múltiples efectos en sus destinatarios; pueden provocar adhesión, rechazo o indiferencia en sus receptores.

Precisamente por ello los alcances de la protección de este derecho fundamental no dependen de la veracidad, solvencia racional y objetiva de lo expresado. La libertad de expresión habilita a su titular para emitir cualesquier opinión, *no para emitir únicamente determinadas opiniones.*

En efecto, la propaganda denominada "Sopa de letras" constituye una opinión de carácter político expresada por un partido político en ejercicio de sus libertades constitucionales.

Su propósito o finalidad es expresar el concepto que se tiene de alguien o de algo, en el caso particular de la gestión gubernativa del Partido Revolucionario Institucional.

La propaganda denunciada constituye la manifestación del sentir o estimación sobre sujetos públicos y sobre asuntos públicos.

Al efecto, en atención a un principio de economía conceptual se procede a desentrañar el significado del vocablo "opinión" en términos de lo que señala la Real Academia Española de la Lengua.

Opinión.

[Del lat *opinio*, -onis)

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.

1. f. Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados.

En estos términos, "Sopa de letras" constituye una expresión de quien elaboró este pasatiempo, el cual

consiste en la búsqueda de vocablos específicos en un universo de letras.

De igual forma, las personas que resuelven el pasatiempo en cuestión pueden coincidir o no con el contenido del mismo, por lo que la decisión de interiorizar y hacer propios vocablos que se pueden extraer del universo de letras, requieren de un acto volitivo por parte del sujeto destinatario.

En consonancia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que las expresiones de los partidos políticos deben gozar de una "especial protección", dado su papel para asegurar el pluralismo y funcionamiento de la democracia.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Alemán se ha pronunciado por establecer una presunción a favor de la libertad.

En tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente la "regla de protección reforzada de la libertad de expresión", lo cual se traduce en considerar que la crítica negativa es un mecanismo de control democrático de las sociedades y que ello constituye un derecho a favor de los ciudadanos.

En este reglón en el plano internacional cabe la cita de tres casos paradigmáticos donde la misma regla "abstenerse de difundir expresiones que denigren a las instituciones o partidos políticos" se dirigen a la protección de un debate desinhibido, vigoroso y abierto, esto es, una presunción a favor de la libertad de expresión.

En contrapartida, la autoridad realiza una interpretación legalista del artículo 38, párrafo 1, inciso p) desconociendo precedentes internacionales aunados al hecho que este mismo dispositivo remite al párrafo primero del artículo sexto de la Constitución, el cual se interpreta en armonía del orden internacional.

En resumen, la autoridad otorga un peso interpretativo mayor al artículo 38, párrafo 1, inciso p) cuando es de explorado derecho que la interpretación debe realizarse conforme a la Constitución, esto es, debe primar la supremacía constitucional y un criterio de incorporación de instrumentos internacionales en términos del artículo 133 de la Constitución.

Estos casos son:

1. La Suprema Corte de Estados Unidos en el caso *New York Times vs. Sullivan*, señaló que una democracia constitucional requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto, el cual puede incluir expresiones vehementes y ataques severos, por lo que “exigir a los críticos garantizar la exactitud de sus observaciones conllevará a la autocensura”.

2. La Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Lingens vs.*, Austria determinó que el ejercicio de la libertad de expresión en un plano de discusión política no es meramente un derecho, puede considerarse incluso una responsabilidad o un deber tanto de los adversarios políticos de una contienda electoral, como de los medios de comunicación, en virtud del buen funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, la posibilidad de expresarse libremente sobre la clase política, es una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen político verdaderamente democrático.

3. La Corte Interamericana de Derechos en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* determinó Libertad de expresión debe partir del principio de máxima publicidad, y la legislación nacional no debe el derecho de expresarse, debe prevalecer protección reforzada del derecho en cuestión.

En este sentido, la autoridad responsable pretende la protección de un interés colectivo, lo denomina “el debate de altura, que guarda las características de ser informado y razonado”, a pesar de los criterios interpretativos, esbozados en el ámbito internacional Al respecto, resulta conducente:

[Corte Interamericana de Derechos Humanos].

*(...) que la necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la*

*Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 de la Convención garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.*

De igual forma, es importante advertir que el ejercicio de la libertad de expresión es un plano de discusión política no es meramente un derecho, puede considerarse incluso una responsabilidad o un deber tanto de los adversarios políticos de una contienda electoral, como de los medios de comunicación, en virtud del buen funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, los artículos 41, constitucional, Apartado C, Base III y el 38, párrafo I, inciso a y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores debe aplicarse en un sentido conforme con los principios de pluralismo político e ideológico, buscando en todo momento la maximización de la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos.

El reconocimiento de estos principios conduce a admitir que la crítica dura y severa, especialmente intensa, es consustancial al debate democrático, en cuanto sirve a los propósitos de formar la opinión pública.

Cumple a los fines, no sólo de informar, sino también de persuadir a los ciudadanos para que adopten un determinado curso de acción sobre asuntos públicos, como es el caso de la aprobación en el Congreso de la Unión de un conjunto de leyes en materia de narcomenudeo y extinción de dominio.

Es importante destacar que la propaganda denominada "sopa de letras" se difundió en el contexto de un debate político la respuesta del Partido Revolucionario Institucional a la exigencia pública y democrática de Acción Nacional para que apoyen, sin cortapisas, la lucha del Presidente de la República en contra de la delincuencia organizada y, en particular, del narcotráfico.

Como es público y notorio, el Partido Revolucionario Institucional tomó parte de ese debate sin limitación alguna de orden jurídico o fáctico.

En todo momento, estuvo en plena condición jurídica y material para expresar sus opiniones o juicios de valor, no sólo con respecto al contenido específico de las políticas públicas en debate legislativo, sino también sobre las posiciones públicas adoptadas por el Partido Acción Nacional y sus dirigentes.

Así las cosas, es importante señalar que en abstracto los derechos fundamentales tienen el mismo peso, pues la Constitución Federal no establece un orden, por lo que es preciso que esta autoridad jurisdiccional recurra a un balanceo o ponderación, esto es, un ejercicio interpretativo "caso por caso", el cual debe adoptar la siguientes premisas:

1. "Sopa de letras" responde a un ejercicio de opinión.
2. Las opiniones no se encuentran sujetas al canon de veracidad, por el contrario, refuerzan las instituciones democráticas, evitando la censura previa o posterior.
3. Una solución a favor de la libertad de expresión, compensa el sacrificio individual a favor de uno mayor que es el interés social, que se traduce en una sociedad informada en la que prevalezca un debate desinhibido, vigoroso y abierto.

En definitiva, por las razones expuestas se solicita a esta autoridad se sirva revocar la resolución CG135/2009 dejándola insubsistente con fundamento en los diversos preceptos invocados en el cuerpo del presente escrito."

**SÉPTIMO. Estudio de fondo relativo al SUP-RAP-85/2009, relación con el tema de la propaganda denigrante.**

Dado el sentido del presente fallo, se analizan primeramente los agravios expuestos por el Partido Acción Nacional en contra de la parte de la determinación impugnada en la que se impuso la sanción por ocho mil quinientos días de salario

mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalente a la cantidad de \$465,800.00 (Cuatrocientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos 00/100 m.n.), por considerar que la propaganda denominada “sopa de letras” es denigrante y, por tanto, ilegal.

En lo atinente a este tema, la responsable consideró, en esencia, que el contenido de “la sopa de letras” publicada en la revista Proceso, en su página de Internet y en diversos periódicos de circulación nacional es ilegal, porque las palabras empleadas constituyen expresiones cuyo significado tiende a denigrar la imagen del Partido Revolucionario Institucional y las afirmaciones a que conducen no están debidamente sustentadas, aparte de que no contribuyen a un debate ciudadano mejor informado, pues no se expone un programa político del Partido Acción Nacional o del Partido Revolucionario Institucional, no se hace una crítica severa de acciones concretas y tampoco una denuncia basada en ilegalidades, por lo cual se trata de una propaganda que enturbia el escenario, es impertinente y descontextualizada, razón por la cual excede del derecho constitucional de libertad de expresión.

En contra de lo sustentado por la responsable, el partido actor expone:

a) Es ilegal el fallo impugnado en cuanto se sostiene que las palabras empleadas en la “sopa de letras” tienen el único

propósito de la simple descalificación, sin proporcionar argumentación al lector y sin explicación causal, por lo cual son un vehículo sin más contenido que el calificativo agravante.

**b)** Es incorrecto lo sustentado en el fallo impugnado en cuanto se afirma que en la “sopa de letras” no se ofrecen argumentos para sustentar la imagen que el Partido Acción Nacional construye del Partido Revolucionario Institucional, por lo cual se trata de propaganda que no abona en forma alguna un elemento objetivo que permita el desarrollo de una opinión pública mejor informada y mucho menos genera un debate político en un contexto objetivo y verificable.

En concepto del actor en el género de opinión no es dable exigir el canon de veracidad como lo aduce la responsable.

**c)** La responsable no toma en cuenta que en las democracias deliberativas las decisiones políticas están sujetas al control popular en el que la deliberación y el intercambio de razones juega un rol decisivo, por lo cual deben establecerse las condiciones que permitan un intercambio fluido de ideas a debatir en forma abierta, libre y desinhibida, para que prevalezca la pluralidad y el contraste de ideas, programas y políticas públicas.

**d)** En la resolución impugnada se desatienden las libertades de expresión e imprenta reconocidas en los artículos 6 y 7

constitucionales, en los cuales no se prevén más límites que los de no atacar la moral o derechos de terceros, provocar algún delito o perturbar el orden público, atacar o faltar el respeto a la vida privada y alterar la paz pública, siendo que en el artículo 41, apartado C, constitucional se refuerza la libertad de expresión al señalar que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán de abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

e) Los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el similar del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contribuyen a la configuración de las limitantes de la libertad de expresión, a partir de lo cual pueden distinguirse las obligaciones negativas entendidas como el deber de no interferir sin justificación legítima, proporcional y estrictamente necesaria en razón de los fines y de no permitir la censura previa y las obligaciones positivas, consistentes en proteger la investigación e información, facilitar y posibilitar la formación de opinión pública en una sociedad democrática.

f) En el plano electoral, la libertad de expresión tiene como objeto principal el libre intercambio de ideas para establecer las condiciones adecuadas para la adopción de decisiones colectivas, de tal forma que solamente se pueden establecer limitantes en la ley, no debe haber intromisión en la esfera

del individuo, ni puede censurarse previamente en forma directa o indirecta, ni tampoco puede estar sujeta a la inquisición judicial o administrativa.

**g)** Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, promovidas por el Partido Acción Nacional y Convergencia, en esencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la libertad de expresión consideró que *en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de las ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos con objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de las prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma*, además de que el máximo tribunal estableció una especie de principio de presunción a favor de la libertad de expresión, lo cual constituye un criterio vinculante para esta Sala Superior, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, sin que la autoridad responsable los haya tomado en cuenta.

**h)** El actor invoca dos pronunciamientos doctrinarios atinentes a la libertad de expresión y múltiples tesis y jurisprudencias que abordan ese tema para concluir que en la resolución impugnada se sostuvo un criterio que reedita el despotismo ilustrado, cuya frase en el siglo XVII fue “todo por el pueblo, pero sin el pueblo” y que ahora se reformula “todo por los ciudadanos, pero sin los ciudadanos”, ya que

se promueve un sistema basado en el elitismo político o un modelo perfeccionista cuyo sustrato reside en la desconfianza hacia los ciudadanos, en tanto sólo es aceptable la crítica sustentada y argumentada por ciertos actores.

El Partido Acción Nacional agrega que inscritos en la crítica dura, severa y argumentada, sustentó sus dichos en el historial gubernamental de los gobiernos emanados de las filas del Partido Revolucionario Institucional y para tal efecto proporciona una relación de libros y material audiovisual que acompaña con su demanda, con lo cual, en su concepto, se documenta, argumenta y razona, el contenido de su “sopa de letras”.

Pues bien, **son infundados** los argumentos expuestos por el actor, con base en las siguientes consideraciones.

De la interpretación funcional y sistemática de los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional, así como 38, apartado 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambos ordenamientos respectivamente reformados en el dos mil siete y dos mil ocho, se advierte que constitucional y legalmente se estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios

partidos o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa de rango constitucional y refuerzo legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a la libertad de expresión y manifestación de las ideas y de imprenta aplicable a la propaganda política y electoral.

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

Este presupuesto libertario no es de carácter absoluto pues aún en ambientes donde los estándares democráticos son muy exigentes, se ha aceptado el criterio de que pueden imponerse límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que convive con otros derechos igual o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Lo anterior, por ejemplo, se advierte de lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, invocados por el propio actor, en los que se señala

que la libertad de expresión puede restringirse en la ley cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

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

En efecto, el artículo citado establece:

***“Artículo 41.***

...

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

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

El carácter de ilícito constitucional significa que a través de una ley o de un reglamento no podría destipificarse la conducta que la Constitución calificó como tal, pues en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del proyecto de decreto que reforma el artículo 41, constitucional, en lo que interesa, se señaló que:

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

Además, en el precepto constitucional en estudio 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 constituyente consideró justificada esta prohibición, por diversas causas jurídicas y experiencias político-electorales previas, entre las cuales destaca el hecho de que, de conformidad con el propio artículo 41, fracciones I y II, constitucional, los partidos políticos son entidades de interés

público, cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, además de prever que los partidos tienen derecho al financiamiento público para llevar a cabo sus actividades y que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado.

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

Con base en este presupuesto, es dable exigirles a los partidos políticos que al difundir propaganda actúen en forma adecuada, respetando la integridad de 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 plasmados, además, en el artículo 6º Constitucional.

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

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

*“Artículo 38*

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

...

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

***“Artículo 233***

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

*2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnie 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 o que calumnien a las personas, lo cual corrobora la intención inequívoca del legislativo de sancionar en forma absoluta ese tipo de conductas, con la peculiaridad de que, en aras de fomentar la libertad de expresión, legalmente determinó que sólo a petición de parte afectada se podría iniciar un procedimiento administrativo sancionador, con lo cual dejó en libertad de los titulares la amplitud de la tolerancia a su vida privada y a su imagen.

Ahora bien, el hecho de que el constituyente haya enfatizado que en tratándose de propaganda política electoral no se permite el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, no significa una censura generalizada o la prohibición del uso de ciertas palabras en la deliberación pública manifestada en formas distintas a dicha propaganda, como refiere el actor, al señalar que en materia electoral debe privilegiarse el derecho a la libertad de expresión.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que en el ámbito del debate pacífico se maximiza la libertad de

expresión, tal como se sostiene en la jurisprudencia 11/2008, aprobada por esta Sala Superior en sesión pública el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, que a la letra dice:

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.** El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.”

Sin embargo, de la interpretación funcional de los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional, así como 38,

apartado 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 anterior es acorde con el pronunciamiento efectuado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumulados, en la que sostuvo:

"En lo concerniente al término "propaganda" utilizado en la norma constitucional aplicable [es decir, el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de la Constitución Federal] debe tenerse presente que el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas. Con ello, el Poder Constituyente Permanente, si bien no ha definido el término "propaganda", establece lineamientos con respecto a la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos.

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

Siendo las porciones normativas analizadas en párrafos precedentes (es decir, artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo tercero, y Apartado C, constitucional) restricciones o límites establecidos en la Constitución Federal respecto de derechos fundamentales también

reconocidos por ella misma, deben interpretarse, como ya se dijo, de manera estricta y resguardando al máximo los derechos fundamentales.”

...

Bajo esta perspectiva es necesario enfatizar que la prohibición es expresa y limitativa.

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

Es decir, se prohíbe en la propaganda de los partidos políticos, utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones y a la vida privada de los candidatos y en general de las personas, con todo lo cual se pone en evidencia lo infundado del agravio del actor.

El respeto de la honra y reputación de las personas ya ha sido estudiado por esta Sala Superior y ha sostenido que se trata de derechos fundamentales que deben respetarse durante el desarrollo de una contienda electoral, lo cual es aplicable desde luego a la difusión de propaganda de los partidos políticos.

Así, en la jurisprudencia 14/2007, aprobada por esta Sala Superior y consultable en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 1, número 1, 2008, página 24, se estableció:

**“HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.—**De lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los numerales 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos últimos integrados al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional, el respeto a los derechos de tercero o a la reputación de los demás se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión, correspondiendo al Estado su protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en los ámbitos de vida privada, familia, domicilio o correspondencia. La honra y dignidad, son valores universales construidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos de la personalidad es factible ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados. En ese orden, en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.”

Incluso antes de las reformas esta Sala Superior venía sosteniendo un criterio similar al interpretar el artículo 6 constitucional en relación con las disposiciones del Código

Federal de instituciones y Procedimientos Electorales anterior a las reformas del dos mil siete-dos mil ocho que prohibían manifestaciones denigrantes en la propaganda política de los partidos.

Así, por ejemplo, al resolver el SUP-RAP-9/2004, en lo que interesa, se sostuvo que:

*...“se encuentran legitimadas las eventuales críticas negativas que contengan los mensajes, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras e intensas, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto de los destinatarios, por considerarlas falsas; lo anterior siempre y cuando las críticas de que se trate no contengan, conforme los usos sociales, expresiones intrínsecamente injuriosas o difamantes, o bien, resulten gratuitas, desproporcionadas o sin relación con las ideas u opiniones expresadas, en cuyos casos carecen de toda cobertura legal, por resultar inconducentes o innecesarias, según sea el caso, con el interés general que pretende consolidar la Carta Magna.”*

Este criterio se reiteró, en esencia, al resolver el SUP-RAP-34/2006 y 36/2006 acumulados, donde se puntualizó que:

...“Consecuentemente, habrá transgresión al multimencionado artículo (38, apartado 1, inciso p), del código electoral anterior a las reformas de 2008), cuando el contenido del mensaje implique el demérito de la estima o imagen de algún otro partido, de sus candidatos, de las instituciones, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonorosas y oprobiosas, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la

libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento de la vida democrática.”

Todo lo anterior permite concluir que tratándose de la propaganda política y electoral, constitucional y legalmente está prohibido el uso directo o indirecto, así sea en la modalidad de opinión o información, de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

Una vez establecido lo anterior, a fin de resolver este juicio, resulta preciso fijar con la mayor claridad posible lo que se entiende por *denigrar* a los partidos políticos y, por supuesto, a las coaliciones, pues se trata del verbo típico de la conducta ilícita.

Respecto del concepto *denigrar*, esta Sala Superior ha emitido diversos criterios que por congruencia y seguridad jurídica deben tomarse en cuenta.

Al resolver los SUP-RAP-118/2008 y su acumulado SUP-RAP-119/2008, así como el SUP-RAP-254/2008, esta Sala Superior sostuvo, en lo atinente a este asunto, que el debate *desinhibido, vigoroso y complejamente abierto sobre los asuntos públicos* tolerado y fomentado en un sistema democrático, no significa, ni implica, en forma alguna, que la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos

o de las personas públicas estén jurídicamente desprotegidas.

En la ejecutoria citada en primer término se puntualizó que:

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

Al resolver el SUP-RAP-59/2009, esta Sala Superior invocó el significado de la palabra *denigrar* establecido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, que se concibe como: "*Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien*" e "*injuriar (// agraviar, ultrajar)*"; mientras que por deslustrar se entiende "*Quitar el lustre*", "*desacreditar*" o "*Quitar la transparencia al cristal o al vidrio*".

También se sostuvo que el término *denigrar*, según su acepción genérica, consiste en *hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión*.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha abordado el examen de otras descripciones típicas que contienen igualmente como acción central del tipo, la conducta "denigrar". Así se desprende del contenido de la ejecutoria SUP-RAP-122/2008.

Al respecto, se ha considerado que la conducta prohibida por esa clase de tipos administrativos es el empleo de expresiones que denosten o demeriten a las instituciones, o sea cuando la acción de *denigrar* "afecta los derechos de las instituciones como tercero".

En este último precedente, se sostuvo que los elementos del tipo administrativo en cuestión son:

- a) La existencia de una propaganda **política** o político-electoral.
- b) Que esa propaganda sea transmitida o difundida.
- c) Que la propaganda emplee expresiones que, en sí mismas o en su contexto, puedan ser denigrantes, porque las palabras *per se* pueden ser ofensivas, degradantes o difamantes, o bien, por serlo al vincularse con otras palabras o determinadas imágenes, es decir, en su contexto.

d) Que, como consecuencia de dicha propaganda, se denigre a alguna institución en su imagen, como bien jurídico protegido por la norma.

En suma, la limitación genérica de la libertad de expresión establecida por el artículo 6º Constitucional, cuando afecta los derechos de un tercero, se especifica tratándose de propaganda electoral al proteger particularmente los derechos de la personalidad y el derecho a la imagen o el honor, de las instituciones y de las personas.

En ese sentido, la proscripción de denigrar a los partidos, que protege el derecho a la imagen, enfatiza una de las limitantes generales de la libertad de expresión prevista en el artículo 6 constitucional, que son los derechos de un tercero.

En el caso, como ya se adelantó, la resolución impugnada se ajusta a lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional, así como 38, apartado 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En principio, cabe referir que el actor no controvierte todos los fundamentos y motivos expuestos por la responsable para sustentar el fallo impugnado, por lo cual no forma parte de la litis todo lo sustentado en la resolución.

Así, por ejemplo, el actor no controvierte el carácter de propaganda política que la responsable le atribuye a las publicaciones realizadas por el Partido Acción Nacional en su página de Internet, en la revista Proceso y en los periódicos de circulación nacional denominados Reforma y La Jornada, en virtud de lo cual ese elemento del tipo administrativo debe tenerse por colmado.

El actor tampoco combate la afirmación de que siete de las trece palabras empleadas en la “sopa de letras” constituyen expresiones denigratorias o calumniosas, tomando en cuenta su definición, la forma y el contexto en que aparecen. Dichas palabras son: **robo, impunidad, transa, narco, corrupción, crimen y abuso**, asociadas al Partido Revolucionario Institucional y la alocución **“Amenazan con regresar”**, seguido de la pregunta **“¿Los vas a dejar?”**.

Estos aspectos de la resolución impugnada no se controvierten en los agravios del actor y por el contrario, el actor asume que su propaganda constituye una crítica dura y severa basada en la supuesta historia de los servidores públicos emanados de las filas priístas, lo cual estima permitido por el artículo 6 constitucional.

De lo anterior se sigue que tanto el carácter de propaganda política de la “sopa de letras” y la existencia de las siete frases contenidas en ella son cuestiones ajenas a la litis de este juicio.

La cuestión, entonces, sólo consiste en determinar si como afirma el actor las expresiones contenidas en su propaganda conocida como “sopa de letras” están o no protegidas por el derecho de libertad de expresión.

Como ya se indicó, tratándose de la propaganda política o electoral de los partidos políticos existe un énfasis a la restricción constitucional a la libertad de expresión.

El énfasis consiste en prohibir en forma absoluta que, de manera 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, razón por la cual no es dable admitir que en la propaganda electoral del Partido Acción Nacional se asocie al Partido Revolucionario Institucional con expresiones que intrínsecamente empañan o deterioran la imagen de cualquier sujeto, como son las de *robo, impunidad, transa, narco, corrupción, crimen y abuso*.

Dichas palabras en lo individual, por sí mismas son suficientes para descalificar a un partido, persona o institución, pues están relacionadas en general con prácticas ilícitas o inmorales.

Así, por ejemplo, en el lenguaje cotidiano y convencional **robo** significa: *Delito que se comete apoderándose con ánimo*

*de lucro de una cosa mueble ajena, empleándose violencia o intimidación sobre las personas, o fuerza en las cosas.*

**Impunidad** se entiende como la ausencia de imposición de castigo a alguien que lo merecía.

La palabra **transa** se entiende como una conducta que contraviene la ley y se califica de transa a quien es un embustero o burla la ley.

**Narco** es una palabra derivada de narcotráfico y se atribuye, generalmente, a quien trafica ilícitamente con estupefacientes.

La palabra **corrupción** tiene diversos significados, todos vinculados a la alteración o vicio de una forma natural de las cosas, así por ejemplo, alude a una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de las organizaciones públicas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores y el ilícito consistente en promover o favorecer la prostitución de menores o incapaces, su utilización en actividades pornográficas o su participación en actos sexuales que perjudiquen el desarrollo de su personalidad.

**Crimen** es una expresión vinculada a la comisión de ilícitos en general, acciones indebidas o hasta delitos graves.

**Abuso** es una palabra con diversos significados y en su acepción más conocida implica ejercer una atribución con exceso, en forma inadecuada o ilícita.

Como se ve, el común denominador de las expresiones invocadas en la “sopa de letras” cuestionada, es el de aludir a prácticas ilegales o inmorales que se asocian a las siglas de un partido político.

En lo individual, cada una de esas palabras es suficiente para descalificar al Partido Revolucionario Institucional, pues su significado autónomo conlleva una carga significativa de alguien que incurre en prácticas ilegales o deshonestas, lo cual denigra la imagen del sujeto al que califican.

Sumado a lo anterior, como lo expuso la responsable, el contexto en que se insertan las expresiones hace inferir que tienen por objeto deslustrar la imagen de un tercero, pues las palabras y sus consecuentes significados se atribuyen a las siglas de un partido (PRI) comúnmente identificado por la población con el Partido Revolucionario Institucional.

La finalidad denigrante que revelan las expresiones de la “sopa de letras” es única en tanto son manifestaciones aisladas en la propaganda, sin ubicarlas en un contexto determinado, de tal manera que ese propósito unívoco no se desvirtúa con algún otro elemento que permita observar una finalidad distinta a aquella, pues en dicha propaganda no se

hace una propuesta política de solución a problemas, tampoco se expone una crítica respetuosa, no se proporciona información suficiente para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni se contribuye a un debate serio y razonado en la sociedad.

Las palabras citadas en la propaganda denominada “sopa de letras” son innecesarias para fomentar un debate serio, pacífico e informado de la situación actual o pasada del país y en ese sentido también resultan gratuitas, desproporcionadas e inconducentes para lograr los propósitos constitucionales encomendados a los partidos políticos, pues en nada contribuyen al desarrollo armónico de la sociedad, a la integración de los poderes públicos y a posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Todo lo anterior pone en evidencia que la resolución impugnada está ajustada a Derecho al haber considerado que la sopa de letras contraviene lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, constitucional, así como 38, apartado 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En razón de lo expuesto resulta infundado el señalamiento del actor, en el sentido de que el contenido de la propaganda cuestionada se emite en el marco de la libertad de opinión y que por ende no está sujeta al canon de veracidad.

Lo anterior, porque si bien es cierto este tribunal ha sostenido que las opiniones no están sujetas al canon de veracidad y que solamente el genero informativo requiere de la demostración o justificación de las expresiones empleadas por los informantes, también lo es que, como ya se dijo, esta distinción no es aplicable al caso de la propaganda política y electoral de los partidos políticos, en tanto el artículo 41, fracción III, apartado C, constitucional no distingue entre el género de opinión y el de información, por lo cual, la prohibición de denigrar y abarca cualquiera de esas modalidades de comunicación si se trata de propaganda política o electoral de partidos políticos. De ahí lo infundado del agravio.

Es desacertada la afirmación de que le favorecen al actor los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, **resueltas el siete de diciembre del dos mil seis** y que esta Sala Superior tiene el deber legal de observarlos, pues como ya se vio, cualquier criterio anterior a la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumulados, quedo superado si se toma en cuenta que en este último, el máximo órgano jurisdiccional del país, interpretó el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de la Constitución Federal **reformada el trece de noviembre del dos mil ocho**, con base en lo cual determinó que se establece 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, de ahí el desacierto del actor.

Tampoco es dable realizar una ponderación como la que refiere el apelante para determinar cual derecho debe privilegiarse, es decir, si debe prevalecer la libertad de expresión sobre el derecho a la imagen de los partidos políticos o en sentido contrario, pues como ya se explicó, no se esta en presencia de una colisión concreta de derechos fundamentales, en la medida en que el propio constituyente estableció una regla prohibitiva constitucional y no un principio, consistente en limitar la libertad de expresión ejercida por los partidos políticos al difundir su propaganda, lo cual excluye la posibilidad de reinterpretar o realizar una nueva ponderación acerca de lo que ya hizo en abstracto y en concreto previamente el órgano reformador de la constitución.

Finalmente debe señalarse que los libros y videos ofrecidos por el apelante en juicio como elementos de prueba, aún cuando pudiera considerarse que apoyan los calificativos empleados en su propaganda, no excluyen la tipicidad constitucional y legal en que incurrió, pues como ya se dijo, la constitución prohíbe a los partidos políticos y coaliciones

el empleo de cualquier expresión que denigre, aún cuando sea a propósito de una opinión o información y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia, de tal manera que la existencia de las referencias señaladas por la actora no justifican la legalidad de su propaganda.

Por todo lo anteriormente, al resultar infundados los agravios expuestos debe confirmarse el fallo impugnado en cuanto tiene por demostrada la infracción prevista en los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.

No obstante, a pesar de que el actor no controvierte la individualización de **la sanción que se le impuso por la comisión de esta infracción, la misma debe dejarse sin efectos**, pues con la misma conducta se infringieron diversas disposiciones que ameritan una sanción conjunta, de tal manera que en cumplimiento de esta ejecutoria se deberá individualizar de nuevo la sanción correspondiente, de conformidad con lo explicado en el siguiente considerando.

**OCTAVO. Estudio de fondo relativo al SUP-RAP-81/2009, relacionado con el tema de actos anticipados de campaña.**

En cuanto a este tema, como cuestión previa, conviene precisar que el análisis se constriñe a la parte de la resolución CG135/2009, de seis de abril de dos mil nueve, en la cual Instituto responsable determinó que la propaganda impugnada no constituye un acto anticipado de campaña.

La pretensión última del Partido Revolucionario Institucional es que se modifique esa parte de la resolución impugnada para que en su lugar se sancione al Partido Acción Nacional por haber realizado, en concepto del apelante, actos anticipados de campaña.

El partido recurrente aduce como agravio y causa de pedir que, contrario a lo expuesto por la autoridad responsable, cualquier acción de un partido político, realizada con la intención de posicionarse ante el electorado, antes de que inicie el período correspondiente, es un acto anticipado de campaña, aun cuando en la propaganda controvertida no se haga mención de algún candidato en particular o de la plataforma política del partido.

El apelante agrega que esa propaganda debe analizarse en el contexto en que se emitió, es decir, junto con las encuestas y las declaraciones de militantes y dirigentes del Partido Acción Nacional probados en el procedimiento de origen, de los que se advierte que su estrategia publicitaria está encaminada a los comicios del cinco de julio del presente año, promoviendo el voto a su favor y en detrimento del

Partido Revolucionario Institucional, con lo cual se defrauda la ley, razón por la cual la responsable no fue exhaustiva en su resolución.

También alega que no es necesario exponer una plataforma política o solicitar el voto en forma expresa en la propaganda para que se configure la infracción, pues basta con que tenga como propósito posicionar a un partido en las preferencias electorales o desalentar el voto a favor de otra institución política.

**Son esencialmente fundados los agravios, por lo siguiente.**

El artículo 228, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En el párrafo 2 del citado precepto, se establece que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

El párrafo 3 del artículo invocado, señala que propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la

campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

El párrafo 4 del precepto en cita, establece la obligación de que, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, se deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

El artículo 7, párrafo 1, inciso b), fracción VII, del Reglamento de Quejas y Denuncia del Instituto Federal Electoral, establece que propaganda electoral es, entre otras cuestiones, la que contenga mensajes destinados a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Lo anterior permite concluir que los actos de campaña tienen en esencia, las siguientes características:

1) Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados **para la obtención del voto.**

2) Se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos **al electorado para promover sus candidaturas.**

3) La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

4) Existe la obligación, tanto en la **propaganda electoral** como en las actividades de campaña respectivas, de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Por su parte, el artículo 342, párrafo 1, inciso e) del Código, establece que constituye infracción de los partidos políticos la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que para considerar un acto como de campaña electoral, es suficiente

con que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto.

En ese sentido, se considera que tal actividad propagandística está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad determinada, la que se encuentra acotada a la contienda electoral, puesto que no debe perderse de vista que cualquier acto de ese tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral; sin embargo, cualquier acto encaminado a la obtención del voto fuera del período destinado a la ley electoral para las campañas electorales debe estimarse prohibido.

Como complemento de lo anterior, en el diverso SUP-JDC-404/2009 y su acumulado, esta Sala Superior sostuvo que, para que se actualice un acto anticipado de campaña, es suficiente realizarlo con el solo objetivo de obtener el respaldo para alguna postulación, antes de la fecha de inicio de las campañas, sin que sea en todos los casos necesaria la difusión de la propuesta de algún candidato o plataforma política.

Esto es, para determinar cuándo se está en presencia de actos anticipados de campaña, debe atenderse a su naturaleza propia, que en el plano fáctico puede actualizarse de diversas maneras.

Por ejemplo, cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarlo entre la militancia del partido o de la ciudadanía en general, y se advierte objetiva o expresamente la intención de posicionarse políticamente para obtener el respaldo para una postulación o desalentar el voto a favor de otro partido.

También puede ocurrir cuando la solicitud de voto es implícita, pues el elemento subjetivo específico admite la posibilidad de actualizarse a través de conductas veladas o que encubren la intención del infractor.

Sin embargo, otro supuesto puede presentarse cuando existe difusión del nombre o la imagen de una persona, sin que en esa propaganda aparezcan más datos, pero esto se vincule, en forma objetivamente verificable, con otros medios que sí constituyen actos anticipados de campaña, por medio de una imagen, logotipo, slogan, referencia auditiva u otro medio, de manera que, la presencia o difusión de la imagen ya no debe ser valorada de forma individual, sino administrada con otros actos anticipados de campaña y, por tanto, también deba calificarse objetivamente como un medio más para *obtener el voto como candidato a un cargo de elección popular, antes de la fecha de inicio de las campañas*, de modo que, con todo lo anterior, la sola difusión de imagen o logotipo también constituya un acto anticipado de campaña.

Ahora bien, de las constancias que obran en autos se desprende que el primero de abril de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, al considerar que la edición impresa en el periódico *Reforma* del treinta de marzo del año en curso, Sección Nacional, página 9, por la que el Partido Acción Nacional convoca a la ciudadanía a buscar *13 características del gobierno del PRI en esta sopa de letras*, administrada con otras pruebas, es un acto anticipado de campaña, lo cual está prohibido por la legislación electoral federal, pues tiene la intención de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía en su contra.

Lo anterior, porque tal y como se acredita con las notas periodísticas publicadas en los periódicos *Excelsior* y *El Universal*, del treinta y uno y treinta de marzo pasado, respectivamente, el propio Vocero del Partido Acción Nacional manifestó expresamente que esa propaganda forma parte de una estrategia de campaña y busca contrastar resultados y propuestas para obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del cinco de julio.

Respecto de los hechos que se tuvieron por demostrados, la responsable expuso:

En primer lugar, en el expediente se tienen suficientes indicios que permiten determinar la existencia de las declaraciones que se le imputan al C. Héctor Villareal, Vocero del Partido Acción Nacional, así como el mensaje

realizado por el C. Germán Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político y la propaganda difundida en diversos periódicos ("El Universal", "Excelsior" y "La Jornada") identificada como sopa de letras; máxime que el Partido Acción Nacional no objetó dichos hechos; sin embargo, esta autoridad no encuentra motivo de violación a la normatividad electoral en específico a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el 237, párrafo 3 del Código federal electoral, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña; lo anterior es así, en atención a lo siguiente:

Del contenido de las notas publicadas en los periódicos Excelsior y El Universal antes aludidos, se advierte que las mismas, si bien hacen referencia a diversas declaraciones en las cuáles el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, y más aún indica que dicho instituto político seguirá manifestando y dando su total respaldo a las políticas públicas y la lucha contra la delincuencia organizada del Presidente Calderón, con miras a la jornada de 5 de julio, las mismas no constituyen actos anticipados de campaña.

Situación similar sucede con el mensaje realizado por el C. Germán Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, ya que en él únicamente se reitera el apoyo a las políticas del Presidente Calderón y se envía un mensaje al Partido Revolucionario Institucional para la aprobación de las propuestas que se encuentran en el órgano legislativo correspondiente."

No obstante que tuvo por comprobados los acontecimientos narrados por el actor, la responsable consideró que no era dable calificarlos de actos anticipados de campaña sobre las siguientes bases.

La autoridad responsable, después analizar el elemento personal, temporal y subjetivo de los actos anticipados de

campaña, en términos de las consideraciones vertidas por esta Sala en los SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-22/2009, arribó a la conclusión de que, si bien del contenido de las notas publicadas en los periódicos *Excelsior* y *El Universal*, se advierte que el Vocero del Partido Acción Nacional menciona la existencia de una estrategia de campaña con miras a la jornada electoral del cinco de julio, no constituye un acto anticipado de campaña, pues del análisis de la publicación denunciada ni de las pruebas se advierte la difusión de la plataforma del Partido Acción Nacional, y mucho menos, la promoción de un candidato a la próxima jornada electoral federal.

Pues bien, la parte del acto impugnado en estudio es ilegal, porque la responsable se limita a señalar una de las modalidades en que puede exteriorizarse la conducta típica, sin tomar en cuenta que, como ya se dijo, existen otras formas de cometer el ilícito, como cuando la propaganda tiene la clara intención de posicionar a un partido en las preferencias electorales o desalentar el voto a favor de otro partido, aspecto el cual debió analizar la responsable al resolver la denuncia.

En atención a lo anterior, asiste razón al promovente cuando señala que es incorrecto lo determinado por la responsable en el sentido de que, para que exista trasgresión a la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, se

requiere la difusión de la plataforma de partido, así como la promoción de un candidato.

En efecto, como se explicó en párrafos precedentes, para considerar que determinados actos son anticipados de campaña, basta con acreditar que tuvieron por finalidad promover el voto antes de la fecha de inicio de las campañas o que se emitieron con el propósito de posicionar a un partido en las preferencias de los ciudadanos, o perjudicar a otro partido en ese aspecto, sin que resulte necesario demostrar, como lo determinó el instituto responsable, que la propaganda cuestionada contenga, en forma expresa, la propuesta de una plataforma, la promoción de un candidato o la petición del voto.

Como se demostrará enseguida, del análisis de la propaganda cuestionada se advierte, tal y como se demostró en el considerando que antecede, la intención unívoca de denigrar al Partido Revolucionario Institucional con la intención de desalentar el voto ciudadano a su favor en las próximas elecciones y provocar un voto favorable al Partido Acción Nacional, siendo que la responsable no analizó este aspecto que fue invocado por el denunciante y que es suficiente para modificar la resolución impugnada.

La propaganda controvertida es la siguiente:

Busca 13 características del gobierno del PRI en esta sopa de letras.

A	D	R	F	I	M	P	U	N	I	D	A	D	J	X
R	E	X	E	C	O	M	P	L	I	C	I	D	A	D
U	U	A	C	P	H	X	U	R	T	R	A	N	S	A
S	D	C	O	R	R	U	P	C	I	O	N	B	F	T
N	A	J	X	I	I	E	B	O	X	B	U	H	G	R
E	X	U	T	V	U	M	S	A	H	O	V	F	J	A
C	O	S	U	B	A	G	E	I	U	X	B	G	Z	S
S	O	N	A	R	C	O	E	N	O	P	R	K	Q	O
U	J	P	O	B	R	E	Z	A	N	U	B	T	U	

Amenazan con regresar.  
¿Los vas a dejar?

Responsable de la Publicación: Arturo Mendoza Toraya, Director de Enlace Institucional del CEN del PAN. Inserción Pagada

De la imagen antes mencionada se obtiene lo siguiente:

1. Se refiere de manera expresa a la forma o manera de gobernar de un partido político, concretamente, el Partido Revolucionario Institucional invocado por sus siglas (PRI) que son del conocimiento común.
2. Su contenido hace alusiones denostativas respecto de esa forma de gobernar del Partido Revolucionario Institucional.
3. Contiene frases en las que se usan palabras como "amenaza", la cual según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, consiste en "*dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a otro*".

Por tanto, las oraciones *Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?*, son mensajes en contra del Partido Revolucionario

Institucional, pues dan a entender que el retorno al gobierno o poder público de ese instituto político sería perjudicial para el país, y que, como consecuencia, el Partido Acción Nacional es una mejor opción electoral.

4. No existe controversia en cuanto a que el autor es el Partido Acción Nacional, pues además de que aparece su emblema, contiene la leyenda: *Responsable de la Publicación: Arturo Mendoza Toraya, Director de Enlace Institucional del CEN del PAN*, y no fue objetada por el partido.

Como se observa, la inserción denominada “sopa de letras” contiene un mensaje en el sentido de atribuir a los pasados actos de gobierno del Partido Revolucionario Institucional características negativas, ilícitas o viciosas.

Como ya se dijo en el considerando que antecede, el común denominador de las expresiones invocadas en la “sopa de letras” cuestionada, es el de aludir a prácticas viciosas e ilegales que se asocian a las siglas de un partido político.

En lo individual, esas palabras son suficientes para descalificar al Partido Revolucionario Institucional, pues su sentido autónomo conlleva una carga significativa de vicios, ilicitudes, desvíos de la recta voluntad y cuestiones análogas, lo cual denigra la imagen del sujeto al que califican.

Esta descalificación de un partido a modo de una publicidad política interactiva, tiene claramente por objetivo desalentar el voto a su favor y conseguir adeptos para el emisor del mensaje.

Sumado a lo anterior, como lo expuso la responsable, el contexto en que se insertan las expresiones hace inferir que tienen por objeto deslustrar la imagen de un tercero, pues las palabras y sus consecuentes significados se atribuyen a las siglas de un partido (PRI) comúnmente identificado por la población con el Partido Revolucionario Institucional.

En este contexto, el mensaje está destinado a influir en el electorado haciéndole ver los aspectos negativos, los supuestos vicios o características atribuidas al Partido Revolucionario Institucional, con lo cual se infiere la clara intención de lograr el efecto de que los ciudadanos no voten por ese partido en las próximas elecciones y favorezcan al emisor de la propaganda.

Esa propaganda se emitió sistemáticamente a través de distintos medios de comunicación masiva, con la intención de que los ciudadanos no voten por el "PRI" en las próximas elecciones federales, y en sentido contrario, que lo hagan por la opción representada por el emisor.

Debe advertirse que las connotaciones del mensaje, en tanto cuestionan la posibilidad de que regresen al poder políticos emanados del *PRI* tienen las características propias de una propaganda electoral, pues el hipotético retorno al poder público de un partido político solamente es posible a través de la realización de las elecciones constitucionales, es decir, a través de la expresión del voto popular mayoritario a favor de dicho partido, siendo que la jornada electoral está programada para el próximo cinco de julio, lo cual revela claramente la intención de la publicidad en cuestión.

En esas condiciones, del contenido y análisis integral del mensaje anterior, se advierte que su publicación, por sí misma, constituye un acto anticipado de campaña.

Por otro lado, está acreditado que la propaganda se publicó el treinta de marzo del año en curso, esto es, antes de que legalmente iniciara el período de campaña electoral, pues en términos de los artículos 223, párrafo 1, inciso b) y 237, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éste inicia a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas; y el registro de diputados federales, es del veintidós al veintinueve de abril de este año.

En ese sentido, si la propaganda denunciada implica un mensaje negativo en contra del Partido Revolucionario Institucional, debido a que tiene por objetivo influir en las

preferencias electorales de los ciudadanos, a favor de un partido y en contra de otro, y fue emitida fuera del plazo permitido por la ley, es evidente que se trata, por sí misma, de un acto anticipado de campaña.

Al respecto, es necesario precisar que del análisis integral del escrito de denuncia presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se advierte que el objeto de la misma por actos anticipados de campaña fue solamente la propaganda denominada "sopa de letras", tal y como se advierte del capítulo en el que precisa la materia de la denuncia.

Es verdad que en dicho escrito se mencionan otros hechos, como los relativos a publicaciones de la "sopa de letras" en diversos periódicos, una revista y la página de Internet del Partido Acción Nacional, así como las notas periodísticas de las declaraciones de un vocero de dicho partido; empero, tal como se precisa de la denuncia, estos hechos y probanzas se invocaron por el Partido Revolucionario Institucional con la única finalidad de contextualizar la publicación de la "sopa de letras", lo que significa que no se denunció cada hecho en forma autónoma, esto es, como si cada hecho constituyera por sí mismo un acto anticipado de campaña, sino que se invocaron para justificar la supuesta finalidad de esa publicidad, de ahí que el hecho relevante para verificar si se configura o no la infracción es la difusión de la propaganda denominada "sopa de letras".

Es necesario precisar lo anterior, sobre todo porque en uno de los agravios expuestos por el Partido Revolucionario Institucional se aduce que la responsable no se pronunció exhaustivamente acerca de todas las probanzas que ofreció para demostrar el entorno en que se publicó la “sopa de letras”, lo cual, como se verá enseguida es fundado.

Una vez fijado el objeto de la denuncia y de la controversia, se corrobora el hecho de que la propaganda controvertida, al vincularse con otro elemento de prueba, a saber, la nota periodística publicada el treinta y uno de marzo de dos mil nueve, en el *Excelsior*, Sección Nacional, Página 6, constituye un acto anticipado de campaña.

La citada nota dice lo siguiente:

***“Crítica PAN a PRI con sopa de letras.***

*Como parte de su estrategia hacia los comicios federales del 5 de julio próximo, el blanquiazul invita ahora a resolver juegos de destreza.*

*Con la intención de involucrar a la ciudadanía mediante mensajes interactivos, y también para “ayudar a que haga memoria”, el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó una etapa más de su estrategia con miras a las elecciones federales del 5 de julio próximo.*

*Ayer, en varios diarios de circulación nacional, apareció un anuncio panista contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se trata de dar al lector la oportunidad de resolver un popular juego de habilidad visual y mental.*

*El mensaje comienza con la siguiente invitación: “Busca 13 características del Gobierno del PRI en esta sopa de letras”.*

*Enseguida aparece, propiamente, el ejercicio lúdico propuesto en el anuncio pagado por Acción Nacional. En la mezcla de 135 letras están las 13 palabras, que según el blanquiazul, definen a las administraciones priístas:*

*“Censura”, “deuda”, “robo”, “atraso”, “impunidad”, “complicidad”, “transa”, “corrupción”, “narco”, “pobreza”, “represión”, “abuso” y “crimen”.*

*Para el lector hay una sola pista, las siglas del PRI ya marcadas, pero enlazadas, cuando se ha cumplido con el ejercicio, con las palabras “corrupción” y “crimen”.*

*El propósito de este anuncio es que la gente medite y haga memoria, explicó a este diario el vocero del PAN, Héctor Villarreal, quien agregó que este mensaje es sólo una parte de una estrategia de campaña, pues “vienen más cosas”.*

*“El propósito es que la gente vea la película y no sólo los créditos”, subrayó Villarreal.*

*Lo que se busca es contrastar resultados y propuestas, con la mira en obtener la mayor votación posible en la jornada comicial del 5 de julio, cuando se renovará la Cámara de Diputados y serán elegidos seis gobernadores, además de presidentes municipales.*

*En Acción Nacional resulta claro, destacó el portavoz de este partido, que es complicado para la gente poner atención a los discursos políticos, y por eso, se les ocurrió lanzar este tipo de material.*

*La cuestión es que la ciudadanía, en este caso los lectores, se involucren más en las campañas y participen mediante mensajes interactivos, señaló Villarreal.*

*Asimismo, recordó, que la estrategia general de las campañas panistas se basará en tres ejes. El primero, consiste en posicionar a los mejores candidatos, el segundo, es presentar las mejores propuestas, y el tercero, en respaldar a los gobiernos de extracción albiazul”.*

Asimismo, al margen derecho de la nota se observa un recuadro que reproduce la inserción impugnada y agrega lo siguiente:

*"POR TODOS LOS MEDIOS.*

*Acción Nacional advirtió que sus campañas serían agresivas en todos los medios, y lo está cumpliendo.*

▪ *Primero fueron los mensajes en bardas y espectaculares haciendo propios logros del gobierno federal.*

▪ *Luego internet, con todo y redes sociales, y spots en radio y tv.*

▪ *Ahora se trata de mensajes interactivos como el que se reproduce aquí (el sombreado es nuestro)."*

Dicha documental merece valor probatorio al no estar desvirtuada por otros elementos de prueba y coincide en el mensaje esencial que es el de explicitar la estrategia publicitaria del Partido Acción Nacional.

Del contenido de esa publicación se obtiene lo siguiente:

- El Vocero del Partido Acción Nacional reconoce de manera expresa, que la publicidad forma parte de una estrategia de campaña con miras a la elección federal próxima a celebrarse.
- En la nota se refiere expresamente la fecha de celebración de comicios federales (05 de julio de 2009).
- Se precisa que la intención es obtener la mayor votación en la jornada electoral.

- Advierte con claridad que uno de los ejes de la estrategia de campaña consiste en posicionar favorablemente a los candidatos del Partido Acción Nacional.
  
- El formato de la propaganda se vincula con mensajes interactivos.

De lo anterior se observa, que el mensaje es atribuido directamente al vocero del Partido Acción Nacional y no se encuentra desvirtuada o desmentida esa afirmación con otras probanzas.

Al respecto, para una mejor comprensión del contexto del mensaje, el cual no está desvirtuado en autos, debe estudiarse la naturaleza y calidad del funcionario partidista que emitió el mensaje (vocero).

La palabra *vocero* en términos del diccionario de la lengua española de la Real Academia española, vigésima segunda edición, significa:

***vocero, ra.***

*(De voz, poder, facultad).*

*1. m. y f. Persona que habla en nombre de otra, o de un grupo, institución, entidad, etc., llevando su voz y representación.*

Por su parte, el artículo 18 del Reglamento del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional prevé la existencia de una Secretaría básica y permanente, encargada

de coordinar la comunicación del Comité Ejecutivo Nacional con la sociedad.

Ahora bien, de la página electrónica del Partido Acción Nacional se observa la existencia de una Secretaría de Comunicación Social cuyo objetivo expresamente es informar a la gente sobre las acciones que lleva a cabo ese instituto político y desarrollar las estrategias comunicacionales que lo acercan a los ciudadanos por medio de mensajes con calidad, precisión y eficacia.

También establece que para lograr dicho objetivo, esa área genera la información que se difunde en prensa, radio y televisión; además de editar los principales órganos informativos del Partido. Asimismo, fortalece las relaciones dentro del Partido y unifican el mensaje hacia el exterior.

De lo anterior se sigue que el mensaje atribuido por el periódico al Secretario de Comunicación Social o vocero del Partido se emitió en nombre de dicho instituto político.

En el caso, la nota periodística que se estudia se refiere a manifestaciones de Héctor Villareal, en su carácter de vocero del Partido Acción Nacional, en consecuencia, su contenido está vinculado directamente a la autoría del instituto político al que representa en materia de comunicación social.

Dilucidado lo anterior, debe decirse que el mensaje, en el contexto de su emisión y conjugado con la “sopa de letras” tiene elementos que permiten atribuir su autoría al Partido Acción Nacional.

Como ya se dijo, de la referida publicidad y las manifestaciones del funcionario del Partido Acción Nacional, puede claramente advertirse una intención de posicionamiento y un nexo de temporalidad en la propaganda denunciada, consistentes en que los juegos de destreza forman parte de una estrategia del Partido Acción Nacional encaminada a influir en la preferencia electoral que habrá de sufragar en la próximas elecciones federales.

De esta forma, con independencia de que la inserción *sopa de letras por sí*, como se dijo, constituye un acto anticipado de campaña, también en su contexto, en relación con la nota periodística en análisis, se corrobora el carácter ilícito de la propaganda, al existir un vínculo directo con dicha nota, la cual hace referencia al proceso electoral de este año, de manera que, fue incorrecto que la responsable haya considerado lo contrario.

En efecto, la responsable admitió expresamente que existían indicios suficientes para determinar la existencia de las declaraciones que se le imputan a Héctor Villareal, Vocero del Partido Acción Nacional, y la propaganda difundida en diversos periódicos (*El Universal, Excelsior y La Jornada*)

identificada como sopa de letras, sin que el Partido Acción Nacional haya objetado dichos hechos.

Lo anterior, mencionó la responsable, porque del contenido de las notas publicadas en los periódicos *Excelsior* y *El Universal* antes aludidos, se advierte que hacen referencia a diversas declaraciones en las cuáles el citado vocero menciona la existencia de una estrategia de campaña para que la ciudadanía se involucre y participe mediante la utilización de mensajes interactivos, con miras a la jornada del cinco de julio.

En este sentido, queda claro que la responsable no analizó todos los supuestos normativos en que puede configurarse el ilícito relativo a los actos anticipados de campaña, especialmente el relativo a que se actualiza el tipo cuando la propaganda tiende a desalentar el voto a favor de un partido y a fomentar el voto favorable al emisor y tampoco realizó una administración exhaustiva con la nota periodística en la que el vocero explicó las finalidades de la propaganda denunciada.

En consecuencia, asiste razón al partido actor cuando señala que no es condición necesaria para que se actualice un acto anticipado de precampaña, la promoción de plataforma electoral o de algún candidato en particular, razón por la cual debe modificarse la parte del acto impugnado aquí analizada, a fin de que la responsable tenga por configurada la

infracción consistente en la infracción prevista en el artículo 342, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la realización de actos anticipados de campaña, así como la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.

Como consecuencia de lo anterior, se modifica el acuerdo CG135/2009, de seis de abril de dos mil nueve, **para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emita una nueva resolución** en la que:

1. Considere que la conducta denunciada, analizada en este considerando constituye un acto anticipado de campaña y, por tanto, tenga por demostrada la infracción prevista en el artículo 342, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.
2. Tenga por demostrada la infracción consistente en difundir propaganda denigrante, prevista en los artículos 41, fracción III, apartado C, constitucional y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la responsabilidad del Partido Acción Nacional en su comisión.
3. Deje sin efectos **la sanción impuesta por la infracción de propaganda denigrante antes mencionada.**

4. Individualice nuevamente, en forma conjunta, la sanción aplicable al Partido Acción Nacional, sobre la base de que con la misma propaganda denominada "sopa de letras" se cometieron las dos infracciones consistentes en denigrar a otro partido y realizar actos anticipados de campaña, tal como se precisó en este considerando; en el entendido de que la sanción correspondiente deberá aplicarse en términos de lo dispuesto en los artículos 342, 354, 355 y demás aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. Para el cumplimiento de esta ejecutoria, la responsable deberá tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 370, del Código, en cuanto regula la forma en que se aprueban los proyectos de resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, de tal forma que si la responsable estima que no hay necesidad de recabar mayores pruebas, lo procedente será que el Secretario del Consejo General formule el proyecto de fondo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de esta ejecutoria, toda vez que la audiencia a que se refiere el numeral antes transcrito ha sido celebrada.

En su caso, el proyecto en cita, deberá presentarse al consejero presidente del órgano superior de dirección del citado Instituto a fin de cumplir con lo establecido en el precepto citado.

6. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al cumplimiento de esta ejecutoria, la responsable deberá informar lo conducente a esta Sala Superior.

Al alcanzarse la pretensión del partido recurrente, es innecesario ocuparse de los demás agravios.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-85/2009 al diverso SUP-RAP-81/2009. Consecuentemente, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del recurso acumulado.

**SEGUNDO.** Se modifica el Acuerdo CG135/2009, de seis de abril de dos mil nueve, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se resuelve el procedimiento especial sancionador, identificado como SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado, en términos de lo expuesto en el último considerando de esta resolución.

**Notifíquese; personalmente** a los partidos actores y terceros interesados, en los domicilios señalados en autos; **por oficio**, con copia certificada de esta ejecutoria, a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28,

29, párrafos 1 y 3, y, 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

144

SUP-RAP-81/2009  
Y ACUMULADO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO