

**RECURSO DE APELACIÓN****EXPEDIENTE:** SUP-RAP-277/2009.**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL.**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.**SECRETARIO:** JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA Y OMAR  
OLIVER CERVANTES.

México, Distrito Federal, a nueve de diciembre de dos mil nueve.

**VISTOS** los autos del expediente **SUP-RAP-277/2009**, para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Partido Político Acción Nacional contra la resolución identificada con la clave CG454/2009, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el dos de septiembre de dos mil nueve; y,

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

**PRIMERO.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que obran en autos, se tiene que:

I. El dieciocho de mayo del año en curso, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Roberto

Gil Zuarth, presentó queja en contra del Partido Revolucionario Institucional por hechos que a su consideración podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, consistentes en haber publicado en la edición de trece de mayo del año en curso, del periódico *Reforma*, un desplegado intitulado “*La democracia en el IFE se resume a “lo caído, caído”*”, firmada por el PRI de Sonora, bajo el slogan “*Gente de esfuerzo y resultados*”.

La queja fue identificada bajo el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2009.

El diecinueve siguiente, el aludido representante propietario de Partido Acción Nacional interpuso otro escrito de queja contra el mencionado instituto político, por la presunta publicación en la edición de diecinueve de mayo del presente año, del periódico *Reforma* de un diverso desplegado intitulado “*IFE DEL ERROR... A LA INCOMPETENCIA... A LA COMPLICIDAD.*” firmada por el PRI de Sonora, bajo el slogan “*Gente de esfuerzo y resultados*”, cuya responsabilidad en su publicación también se atribuye a Enrique Erro Rodríguez.

Dicha queja fue identificada bajo el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/103/2009.

En ambas interpelaciones, el promovente sostuvo que el contenido de las aludidas publicaciones *denigra y denosta al Instituto Federal Electoral*, toda vez que imputa la violación de los principios ordenadores de la función electoral.

II. El diecinueve de mayo, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los expedientes administrativos citados en el punto anterior, emitió acuerdos mediante los cuales desechó de plano las quejas promovidas por el Partido Acción Nacional contra el Partido Revolucionario Institucional, al considerar que no fueron interpuestas por la parte afectada y, por tanto, el Partido Acción Nacional carecía de legitimación, toda vez que no se afectaba su interés jurídico.

III. Inconforme con las determinaciones de desechamiento, el seis de junio de dos mil nueve, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso recursos de apelación, que fueron tramitados ante esta Sala Superior bajo los expedientes SUP-RAP-160/2009 y SUP-RAP-161/2009.

El veintidós de junio de dos mil nueve, este órgano de jurisdicción electoral resolvió los citados medios de impugnación, revocando las resoluciones de desechamiento impugnadas, para el efecto de que la responsable diera inicio al procedimiento especial sancionador.

IV. Mediante proveído de fecha veinticuatro de junio de dos mil nueve, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó la acumulación del expediente **SCG/PE/PAN/CG/103/2009** al diverso **SCG/PE/PAN/CG/094/2009**, en razón de que los hechos que dieron origen a los asuntos guardaban estrecha relación, toda

vez que ambos versaban sobre la presunta publicación de desplegados en el diario "Reforma", y en ambos casos, el partido político promovente de la queja sostenía que su contenido resultaba *denigrante* para el Instituto Federal Electoral.

V. En cumplimiento a las ejecutorias antes mencionadas, dictadas por esta Sala Superior, la autoridad responsable ordenó requerir al Presidente del Comité Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Sonora, diversa información relacionada con los hechos que se investigaban; así como al Director y/o Presidente del diario "Reforma", que proporcionara diversa información materia del procedimiento citado al rubro.

VI. Por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil nueve, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó iniciar el procedimiento administrativo sancionador, mismo que fue resuelto el dos de septiembre del año que transcurre por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Acuerdo CG453/2009, cuyos puntos resolutivos son los siguientes:

**PRIMERO.-** Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo señalado en el considerando **SEXTO** del presente fallo.

**SEGUNDO.-** Notifíquese a la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la presente Resolución, y a las partes en términos de ley.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 2 de septiembre de dos mil nueve, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**SEGUNDO. Recurso de Apelación.** Inconforme con la determinación de la autoridad electoral, José Guillermo Bustamante Ruisánchez, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral interpuso el presente recurso de apelación.

**TERCERO. Sustanciación.** Recibidas las constancias, mediante proveído de treinta de septiembre del presente año, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente SUP-RAP-277/2009, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**CUARTO. Requerimiento.** En proveído de ocho de octubre de dos mil nueve el Magistrado instructor, solicitó al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de su Secretario General, para que dentro del término de tres días hábiles, remitiera copia certificada de la versión estenográfica de sesión o sesiones correspondientes, o bien del documento, en el que obraran las citas textuales a que hace referencia el

desplegado que aparece publicado en el diario "Reforma", de trece de mayo de dos mil nueve.

Lo anterior fue cumplimentado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por oficio SCG/3369/2009, de trece de octubre de dos mil nueve.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de mérito y, una vez integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186 fracciones III inciso g) y V, 189, fracciones I inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 42 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación mediante el cual se combate una determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**SEGUNDO. Procedencia.** El presente recurso de apelación reúne los requisitos establecidos en los artículos 8º, párrafo 1; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1,

inciso b); 42, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

**a) Oportunidad.** El medio de impugnación que se resuelve se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la citada Ley General.

Lo anterior, toda vez que la resolución impugnada fue notificada al Partido Acción Nacional, el tres de septiembre de dos mil nueve, mientras que su escrito de demanda fue presentado el veintitrés del mismo mes y año.

La oportunidad en la presentación de la demanda se determina en razón de que la autoridad responsable emitió un acuerdo por el que informó que el periodo de vacaciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral transcurriría del *cuatro al dieciocho de septiembre del presente año*, y que por tanto, los plazos para la interposición de medios de impugnación se suspenderían durante el citado lapso.

De ahí que, si el acuerdo controvertido fue notificado el tres de septiembre del año en curso, el plazo para la presentación del recurso de apelación; sin considerar diecinueve y veinte de septiembre por ser sábado y domingo; transcurrió a partir del veintiuno del aludido mes y año y concluyó el veinticuatro siguiente, motivo por el cual, como el citado recurso se interpuso el veintitrés es evidente la presentación en tiempo del mismo.

**b) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; en ella se hace constar el nombre del apelante y su domicilio para recibir notificaciones; se acompañan los documentos que se estiman necesarios para acreditar la personería del promovente; se identifica la resolución combatida y la responsable de la misma; se mencionan los hechos base de la impugnación, los agravios o motivos de perjuicio y los preceptos presuntamente violados; y, el recurso de apelación contiene la firma autógrafa del representante de la persona moral promovente, de conformidad con lo previsto en el artículo 9º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c) La legitimación y personería** de la parte apelante está satisfecha plenamente en autos, dado que interpone el recurso un partido político nacional, que se encuentra acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por conducto de su representante acreditado ante esa máxima autoridad electoral administrativa.

**d) Definitividad.** También se satisface este requisito, porque a través del presente recurso de apelación se controvierte una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmada, modificada o revocada.

**TERCERO.** La resolución impugnada señala en la parte que interesa lo siguiente:

**LITIS**



**QUINTO.-** Que del análisis integral a los escritos de queja, se desprende que la inconformidad planteada por el Partido Acción Nacional consiste en determinar la presunta transgresión a la normatividad electoral atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivada de la presunta difusión de dos desplegados intitutados: ***“La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído”*** e ***“IFE DEL ERROR...A LA INCOMPETENCIA...A LA COMPLICIDAD”***, publicados los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve en el periódico “Reforma”, en los que a juicio del quejoso, se denigró al Partido Acción Nacional, así como al Instituto Federal Electoral, contraviniendo lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, inciso j) y 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **EXISTENCIA DE LOS HECHOS**

En el presente apartado, resulta atinente precisar que con el objeto de acreditar sus afirmaciones, el Partido Acción Nacional aportó una copia simple de los desplegados intitutados: ***“La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído”*** e ***“IFE DEL ERROR...A LA INCOMPETENCIA...A LA COMPLICIDAD”***, presuntamente publicados los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve en el periódico “Reforma”.

En esta tesitura, la autoridad de conocimiento determinó desarrollar una investigación con el objeto de contar con los elementos necesarios para tener certeza respecto de los hechos denunciados, y si éstos, de llegar a acreditarse, son o no susceptibles de transgredir la normatividad electoral vigente, para así determinar su admisión o desechamiento.

Lo anterior, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes **SUP-RAP-5/2009**, **SUP-RAP-7/2009** y **SUP-RAP-11/2009**, en las que se sostuvo medularmente que tratándose del procedimiento especial sancionador, la autoridad

realizará el análisis de los hechos denunciados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien de las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente para decidir sobre su admisión o desechamiento, precisando que si bien no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria, lo cierto es que no existe obstáculo para hacerlo si lo considerara pertinente.

En tal virtud, mediante oficio número SCG/1696/2009, de fecha veinticuatro de junio de la presente anualidad, suscrito por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se requirió al Director y/o Presidente del diario "Reforma", a efecto de que proporcionara el nombre de la persona o personas que contrataron los servicios de dicho medio impreso para la publicación de los desplegados en cuestión, así como los documentos que dieran sustento a su afirmaciones, particularmente los que amparan la contratación de los mismos.

En respuesta al pedimento anterior, mediante escrito de fecha nueve de julio de la presente anualidad, el Lic. Juan Alberto Ortega Galván, Apoderado Legal de "Consortio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V." (Periódico "Reforma"), manifestó lo siguiente:

"(...)

*La persona que solicitó la publicación de los desplegados que señala en el oficio que se contesta, fue el C. ENRIQUE ERRO RODRÍGUEZ, tal y como se acredita con la Carta de Responsabilidad de Publicación, misma que se agrega al presente escrito bajo ANEXO 2.*

*Así mismo, acompaña copia simple de su identificación bajo ANEXO 3.*

*El costo por la inserción de fecha 13 de mayo de 2009, fue de \$177,675.00 (CIENTO SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), tal y como se acredita con el ANEXO 4. Dicha cantidad la ampara la factura número 17593 DS*

*de fecha 12 de mayo de 2009, misma que se expidió a nombre del Partido Revolucionario Institucional, tal y como se acredita con la copia simple que se acompaña al presente escrito bajo ANEXO 5. Ahora bien, el costo por la inserción de fecha 19 de mayo de 2009 fue de \$177,675.00 (CINTO SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), tal y como se acredita con el ANEXO 6.*

*Dicha cantidad la ampara la factura número 17641 DS de fecha 18 de mayo de 2009, misma que se expidió a nombre del Partido Revolucionario Institucional, tal y como se acredita con la copia simple que se acompaña al presente escrito bajo ANEXO 7.*

*(...)"*

Como se observa, el Lic. Juan Alberto Ortega Galván, Apoderado Legal de "Consortio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V." (periódico "Reforma") refirió que los desplegados materia de inconformidad fueron publicados por el diario que representa a solicitud del C. Enrique Erro Rodríguez, precisando que las facturas que ampararon la contratación de los mismos fueron expedidas a nombre del Partido Revolucionario Institucional.

Asimismo, con el objeto de acreditar sus afirmaciones aportó en copia simple la siguiente documentación:

**1)** Copia simple de la carta de responsabilidad de publicación emitida por el periódico "Reforma", signada de conformidad por el C. Enrique Erro Rodríguez.

**2)** Copia simple de la factura número 17593 DS, de fecha doce de mayo de dos mil nueve, expedida por Ediciones del Norte, S.A. de C.V. a nombre del Partido Revolucionario Institucional, misma que ampara la cantidad de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), por la publicación de un desplegado.

**3)** Copia simple de la factura número 17641 DS, de fecha dieciséis de mayo de dos mil nueve, expedida por Ediciones del Norte, S.A. de C.V. a nombre del Partido Revolucionario Institucional, misma que ampara la cantidad de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), por la publicación de un desplegado.

**4)** Copia simple de la orden 1205959, de fecha doce de mayo de dos mil nueve, en la que refiere como cliente número 335,240 al Partido Revolucionario Institucional por la publicación de un desplegado por un monto total de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

**5)** Copia simple de la orden 1805956, de fecha dieciocho de mayo de dos mil nueve, en la que refiere como cliente número 335,240 al Partido Revolucionario Institucional por la publicación de un desplegado por un monto total de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

Como se observa, el Lic. Juan Alberto Ortega Galván, Apoderado Legal de "Consortio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V." (Periódico "Reforma") reconoció que el periódico "Reforma" publicó los desplegados materia de inconformidad, precisando que fueron publicados a solicitud del C. Enrique Erro Rodríguez, acompañando en copia simple los documentos que amparan la contratación de los mismos, de los que se desprende que fueron facturados a nombre del Partido Revolucionario Institucional. No obstante, con el objeto de contar con mayores datos que permitieran a esta autoridad resolver el presente asunto, se requirió al Presidente del Comité Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Sonora, a efecto de que precisara si el partido que representa contrató los servicios del diario "Reforma", para la difusión de los desplegados materia de inconformidad, así como las razones, motivos o circunstancias que dieron lugar a su publicación, y en su caso, aportara las constancias que sustentaran su dicho.

En respuesta al pedimento anterior, mediante escrito de fecha tres de julio de dos mil nueve, el Ing.

Roberto Ruibal Astiazarán, Presidente del Comité Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Sonora, señaló respecto al requerimiento formulado por este Instituto lo siguiente:

“(…)

*En el del (sic) oficio anterior mencionado, en virtud de que el mismo no contiene el traslado de las denuncias correspondientes, solicito que se nos proporcione el traslado que exige el artículo 368, punto 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra dice:*

*Artículo 368.- (Se transcribe)*

*Por lo anterior, y para estar en condiciones de hacer las manifestaciones correspondientes, solicito atentamente y a efecto de dar cumplimiento a lo solicitado se nos proporcione (sic) las copias de las denuncias al rubro indicado.*

(…)”

Como se observa, el Presidente del Comité Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Sonora omitió aportar la información que le fue solicitada por esta autoridad, lo que impidió contar con algún dato o elemento adicional a la indagatoria implementada por la misma.

Asimismo, se requirió al Lic. Sebastián Lerdo de Tejada, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, a efecto de que precisara si el instituto político que representa contrató la publicación de los desplegados de referencia, sirviéndose señalar en su caso, el contrato o acto jurídico celebrado para formalizar la publicación antes referida, solicitándole además que informara si el C. Enrique Erro Rodríguez es militante o simpatizante, o si ha ocupado u ocupa un cargo dentro del partido que representa, sirviéndose precisar el tiempo por el que ha permanecido en éste.

En respuesta al pedimento anterior, el Lic. Sebastián Lerdo de Tejada, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto el Partido Revolucionario Institucional manifestó lo siguiente:

“(…)

**EN CUANTO AL INCISO A)**

*He de manifestar que Enrique Erro Rodríguez no es militante ni simpatizante y tampoco se sabe si ha ocupado u ocupa cargo dentro de mi representado, por lo tanto no se puede precisar el tiempo que ha permanecido en cargo alguno al no haberlo ostentado; y*

**EN CUANTO AL INCISO B)**

**SUBINCISO a)**

*Mi representado ni contrató ni realizó acción alguna tendiente a la publicación del desplegado;*

**SUBINCISO b)**

*No se conoce la fecha en que se haya celebrado el contrato por no haber tenido mi representada participación en el mismo;*

**SUBINCISO c)**

*Se desconoce la existencia del contrato por tanto no se puede proporcionar a esta autoridad; y*

**SUBINCISO d)**

*Los datos con los que esta representación y mi representado cuentan, son los que se desprenden de lo actuado en el expediente formado con motivo de la queja presentada por el Partido Acción Nacional, en cuanto al nombre de la persona que contrató, este aparece en el mismo texto del desplegado.*

“(…)”

Sobre este particular, cabe decir que si bien el Partido Revolucionario Institucional negó la contratación de los desplegados materia de inconformidad, así como la militancia del CC. Enrique Erro Rodríguez dentro de sus filas, lo cierto es que de la indagatoria que desplegó esta autoridad, particularmente de la respuesta formulada por el Lic. Juan Alberto Ortega Galván, representante legal de “Consorcio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V.”, a la que acompañó los documentos que amparan la contratación de las publicaciones de mérito, se acreditó que la publicación de los mismos

se realizó los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve en el periódico "Reforma" y que fueron contratados por el Partido Revolucionario Institucional.

En efecto, la autoridad de conocimiento advierte que aun cuando el partido denunciado negó la contratación de los desplegados materia de inconformidad, lo cierto es que no controvertió los documentos que aportó el representante legal del "Consortio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V." para sustentar la contratación de las publicaciones de mérito, particularmente las copias de las facturas números 17593 DS y 17641 DS, de fecha doce y dieciocho de mayo de dos mil nueve, respectivamente, expedidas a nombre del Partido Revolucionario Institucional, por concepto de la publicación de los mismos.

En tal virtud, toda vez que el instituto político denunciado no objetó la autenticidad de los documentos en cuestión, ni su contenido, esta autoridad estima que dichos elementos, relacionados con los desplegados aportados en copia simple por el como por la respuesta formulada por la empresa "Consortio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V." (Periódico "Reforma") permiten válidamente arribar a la conclusión de que los desplegados materia de este procedimiento fueron contratados por el Partido Revolucionario Institucional.

También debe considerarse el hecho de que la difusión de los desplegados objeto del presente procedimiento implicó una erogación considerable, lo cual hace más creíble que tales gastos sí fueron realizados por personas vinculadas al denunciado, quien resultó beneficiado con ellos, no pudiendo afirmarse que alguien ajeno, con el simple afán de perjudicarlo, cubrió tales importes.

Así las cosas, resulta evidente que, a la luz de la relación costo-beneficio, puede afirmarse con certeza que quienes estaban mayormente interesados en realizar dicha conducta irregular eran sujetos vinculados con el partido, por lo cual se tiene por acreditado que el Partido Revolucionario Institucional fue quien contrató los desplegados de mérito.

Bajo esta tesitura, la autoridad de conocimiento cuenta con los elementos de convicción necesarios

que le generan certeza respecto de la existencia de la difusión de la propaganda materia del presente procedimiento.

En este tenor, corresponde a esta autoridad valorar las pruebas aportadas por las partes:

### **PRUEBAS APORTADAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

#### **DOCUMENTALES PRIVADAS**

- Copia simple del desplegado periodístico intitulado: *“La democracia en el IFE se resume lo caído, caído”*, presuntamente publicado en el diario “Reforma”, el día trece de mayo del presente año, cuyo texto se reproduce a continuación:

**“La democracia en el IFE se resume a ‘lo caído, caído’**

Un IFE así no puede garantizar elecciones justas en Sonora.

*1. POR ERROR DEL IFE LE QUITARON MÁS DE 16 MIL SPOTS A LA ALIANZA PRI SONORA Y EN CAMBIO SE LOS INCREMENTARON ILEGALMENTE AL PAN.*

*2. CONSEJEROS DEL IFE, EN CONTUBERNIO CON EL PAN, FALLAN EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD, BENEFICIANDO CLARAMENTE AL PAN Y DECIDEN NO REPARAR EL DAÑO.*

*Así lo dijeron refiriéndose a la solicitud por parte del PRI Sonora para reponer los spots: ‘Como dicen en mi pueblo: lo caído, caído’ Roberto Gil, Representante del PAN en el IFE. ‘Ahora, en la primera parte hubo una transmisión, una serie de transmisiones que no correspondían a la pauta. Como tu dices, pues lo caído, caído’ Arturo Sánchez, Consejero Electoral del IFE.*

#### **SEÑORES CONSEJEROS DEL IFE:**

*El concepto de equidad no se reduce a ‘lo caído, caído’ como los mismos consejeros lo expresaron. Tal vez esa sea su filosofía en los*



*negocios, pero en la democracia y en la legalidad es otra cosa muy diferente. Ustedes diseñaron las reglas de esta elección. Y **USTEDES SON LOS PRIMEROS EN NO CUMPLIRLAS.** Ustedes asignaron a los partidos y candidatos una cantidad equitativa de spots.*

**Y USTEDES SON LOS PRIMEROS EN ROMPER ESA EQUIDAD.**

*La primera vez que alzamos la voz por este tema nos quedaba la duda de que lo sucedido fue por error técnico o involuntario.*

*Ahora no. Ahora exigimos que respeten la ley. Ustedes dicen 'lo caído, caído'.*

*Acá nosotros decimos O ME CUMPLES...O ME CUMPLES.*

*PRI Sonora*

*Gente de esfuerzo y resultados*

*PD. Y aún con esta elección de Estado en contra del PRI*

*Sonora, Alfonso Elías lleva una sólida ventaja.*

**RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN:  
ENRIQUE ERRO RODRÍGUEZ INSERCIÓN  
PAGADA."**

- Copia simple del desplegado periodístico intitulado: "IFE DEL ERROR ... A LA INCOMPETENCIA ... A LA COMPLICIDAD", presuntamente publicado en el diario "Reforma", el día diecinueve de mayo de dos mil nueve, cuyo texto se reproduce a continuación:

"...

**IFE: DEL ERROR  
... A LA INCOMPETENCIA  
... A LA COMPLICIDAD**

**ERROR: Primero pensamos que había sido un error del IFE en las campañas en Sonora.**

*Le quitaron spots al PRI Sonora y le dieron de más al PAN.*

*Rompieron el principio básico de la democracia: la equidad.*

**INCOMPETENCIA: Reclamamos, aceptamos su equivocación y no repusieron**

*A pesar de que la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del mismo IFE admitió que había que reportarlos, los Consejeros del IFE resumieron su Posición de una manera poco profesional: 'lo caído, caído'.*

**COMPLICIDAD: Nos están orillando a pensar que, ni fue error, ni fue incapacidad.**

*El comportamiento del IFE nos ha hecho pensar en complicidad y dolo.*

*En contubernio con los representantes del PAN, los Consejeros del IFE han dejado pasar el tiempo deliberadamente.*

*Ya pasaron 6 semanas desde que iniciaron las campañas y no han repuesto un solo spot.*

**FALTAN 47 DÍAS PARA QUE TERMINE EL PROCESO ELECTORAL Y EL IFE SIGUE SIN RESOLVER EL PROBLEMA DE EQUIDAD EN LAS ELECCIONES DE SONORA.**

**LOS DATOS ESTÁN CARGADOS.  
EXIGIMOS LA REPOSICIÓN DE LAS PAUTAS DISMINUIDAS POR 'ERROR'**

PRI SONORA

*Gente de esfuerzo y resultados*

*PD. Y aún así con todo esto el PRI Sonora lleva una contundente ventaja sobre el PAN.*

**RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN:  
ENRIQUE ERRO RODRÍGUEZ**

**INSERCIÓN PAGADA."**

Al respecto, debe decirse que los elementos probatorios de referencia tienen el carácter de documentos privados **cuyo valor probatorio es**

**indiciario**, respecto de los hechos que ellos consignan, en términos de lo previsto en los artículos 358, párrafo 3, inciso b) y 359, párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 34, párrafo 1, inciso b); 36 y 45, párrafo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, cabe precisar que el **alcance** de los desplegados periodísticos que el partido quejoso en copia simple aportó, se ciñe a dar cuenta de indicios respecto de su presunta publicación en el periódico "Reforma".

Al respecto, cabe citar de manera ilustrativa los siguientes criterios publicados en el Semanario Judicial de la Federación:

*"Instancia: Primera Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Parte: I Primera Parte-1 Tesis:*

*Página: 183*

**COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS.** (Transcribe texto y precedente)

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: IV Primera Parte

Tesis:

Página: 172

**COPIAS FOTOSTÁTICAS, VALOR PROBATORIO DE LAS.** (Transcribe texto y precedente)

**ACTUACIONES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL**

Asimismo, esta autoridad en el ámbito de sus atribuciones y a efecto de allegarse de los elementos necesarios para la resolución del presente asunto requirió al C. Director General y/o Presidente del periódico "Reforma", con el objeto de conocer las circunstancias en que fueron difundidos los desplegados objeto del presente procedimiento.

**REQUERIMIENTO AL DIRECTOR GENERAL Y/O PRESIDENTE DEL DIARIO "REFORMA"**

*“(...) en relación con los desplegados intitulados 1) ‘La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído’ y 2) ‘IFE del error ... a la incompetencia ... a la complicidad’, publicados el trece y diecinueve de mayo de la presente anualidad, en el referido diario, respectivamente, a efecto que se sirva proporcionar la siguiente información:*

*a) El nombre de la persona o personas que contrataron los servicios de su representado para la publicación de los desplegados en cuestión, mismo que en copia simple se acompañan para su identificación;*

*b) Fecha de celebración del contrato o acto jurídico por el cual se normalizó el servicio publicitario mencionado;*

*c) El monto de la contra prestación económica recibida como pago a su representado;*

*d) Copia del contrato o factura atinente, asimismo.*

*(...)”*

**RESPUESTA AL REQUERIMIENTO FORMULADO AL DIRECTOR GENERAL Y/O PRESIDENTE DEL DIARIO “REFORMA”**

Mediante escrito de fecha nueve de julio de la presente anualidad, el Lic. Juan Alberto Ortega Galván, Apoderado Legal de “Consortio Interamericano de Comunicaciones, S.A. de C.V.” (Periódico “Reforma”), manifestó lo siguiente:

*“(...)”*

*La persona que solicitó la publicación de los desplegados que señala en el oficio que se contesta, fue el C. ENRIQUE ERRO RODRÍGUEZ, tal y como se acredita con la Carta de Responsabilidad de Publicación, misma que se agrega al presente escrito bajo ANEXO 2.*

*Así mismo, acompaña copia simple de su identificación bajo ANEXO 3.*

*El costo por la inserción de fecha 13 de mayo de 2009, fue de \$177,675.00 (CIENTO SETENTA Y*

*SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), tal y como se acredita con el ANEXO 4.*

*Dicha cantidad la ampara la factura número 17593 DS de fecha 12 de mayo de 2009, misma que se expidió a nombre del Partido Revolucionario Institucional, tal y como se acredita con la copia simple que se acompaña al presente escrito bajo ANEXO 5.*

*Ahora bien, el costo por la inserción de fecha 19 de mayo de 2009 fue de \$177,675.00 (CIENTO SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), tal y como se acredita con el ANEXO 6.*

*Dicha cantidad la ampara la factura número 17641 DS de fecha 18 de mayo de 2009, misma que se expidió a nombre del Partido Revolucionario Institucional, tal y como se acredita con la copia simple que se acompaña al presente escrito bajo ANEXO 7.*

*(...)"*

Adjunto a la respuesta en cuestión, el Lic. Juan Alberto Ortega Galván, representante legal de "Consortio Interamericano de Comunicaciones S.A. de C.V." (Periódico "Reforma"), acompañó copia simple de la siguiente documentación:

- Copia simple de la carta de responsabilidad de publicación emitida por el periódico "Reforma", signada de conformidad por el C. Enrique Erro Rodríguez.
- Copia simple de la factura número 17593 DS, de fecha doce de mayo de dos mil nueve, expedida por Ediciones del Norte, S.A. de C.V. a nombre del Partido Revolucionario Institucional, misma que ampara la cantidad de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), por la publicación de un desplegado.
- Copia simple de la factura número 17641 DS, de fecha dieciséis de mayo de dos mil nueve, expedida por Ediciones del Norte, S.A. de C.V.

- Copia simple de la orden 1205959, de fecha doce de mayo de dos mil nueve, en la que refiere como cliente número 335,240 al Partido Revolucionario Institucional por la publicación de un desplegado por un monto total de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).
- Copia simple de la orden 1805956, de fecha dieciocho de mayo de dos mil nueve, en la que refiere como cliente número 335,240 al Partido Revolucionario Institucional por la publicación de un desplegado por un monto total de \$177,675.00 (ciento setenta y siete mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

Los documentos antes reseñados constituyen documentales privadas, **cuyo valor probatorio es indiciario**, respecto de los hechos que ellas consignan, en términos de lo previsto en los artículos 358, párrafo 3, inciso b) y 359, párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 34, párrafo 1, inciso b); 36 y 45, párrafo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, cabe precisar que el **alcance** del documento mediante el cual el representante legal de “Consortio Interamericano de Comunicaciones S.A. de C.V.” (periódico “Reforma”) dio respuesta a esta autoridad reviste un valor indiciario, cuyo alcance se ve robustecido con los documentos que acompañó en copia simple, de los que se desprenden mayores indicios respecto a la contratación de los desplegados materia de inconformidad publicados en el periódico “Reforma”.

En este sentido, cabe precisar que del análisis integral del contenido de las pruebas que obran en autos, particularmente a los desplegados aportados

por el partido quejoso, relacionados con la respuesta proporcionada por el “Consortio Interamericano de Comunicaciones S.A. de C.V.” (periódico “Reforma”), elementos probatorios que si bien revisten un valor probatorio indiciario, lo cierto es que relacionados producen convicción sobre la existencia de los hechos denunciados, se arriba a las siguientes conclusiones:

1.- Que los desplegados intitulados: “La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído” y “IFE: DEL ERROR... A LA INCOMPETENCIA... A LA COMPLICIDAD” fueron publicados los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve en el periódico “Reforma”.

2.- Que los consabidos desplegados fueron publicaciones solicitadas por el C. Enrique Erro Rodríguez y que los documentos que amparan su contratación fueron expedidos a nombre del Partido Revolucionario Institucional.

Las anteriores conclusiones encuentran su fundamento en la valoración conjunta que realizó este órgano resolutor a los elementos probatorios que obran en el presente expediente, por lo que atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, resulta válido arribar a la conclusión de que los hechos denunciados son ciertos en cuanto a su existencia.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 359, párrafos 1, 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece lo siguiente:

**“Artículo 359” (Se transcribe)**

(...)”

**SEXTO.-** 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, 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 persona o grupo de personas, por ningún motivo o incluso 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 **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**

[...]

*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.*

*II. **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 prejuzga 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 de expresión en la formación de la opinión pública que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones 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 6°. Y 7°. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”***

Ahora bien, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendida como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 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 quieren 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.** (Transcribe texto y cita precedente)

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 en el ámbito electoral, 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, 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, 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 con 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 copartícipes 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.** (Transcribe)

[...]

“**Artículo 38**” (Transcribe)

Es importante subrayar que ni la Constitución ni el Código Electoral ni los reglamentos emitidos por el IFE, imponen a los partidos políticos un corsé, una disposición que predetermine el tipo de campaña que habrán de realizar durante los procesos electorales. **Las fuerzas políticas son absolutamente libres en el elegir estrategias, contenidos, medios, slogans, etcétera, para sus propios fines.**

El dispositivo constitucional consiste, simplemente, en dar oportunidad a las personas, los candidatos o los partidos mismos, a defenderse ante lo que consideren calumnia o la denigración.

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 la sustancia que permite la formación de la opinión pública y su reproducción garantiza la existencia de una ciudadanía más informada y más madura en las democracias representativas.

En este punto, es importante agregar un elemento de juicio adicional, aportado por el ex Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Maestro José de Jesús Orozco, a propósito de los límites a la libertad de expresión: en el debate político electoral, la crítica debe llegar tan lejos como la razón y los argumentos lo permitan, y no debe conocer otra frontera que los calificativos que afirmen, señalen, presuman o insinúen, conductas tipificadas como delitos. En otras palabras, el límite a la libertad de expresión en la propaganda de los partidos políticos se halla allí y donde su propaganda deja de ser dura y crítica para volverse **una imputación penal, delictiva**, pues de ser ciertas las aseveraciones de ese tipo, su curso no tendría por qué ocurrir dentro de los mensajes políticos, y más bien cursar en una denuncia de carácter penal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Orozco Henríquez, Jesús. **Calumnia y difamación: los cambios emblemáticos en México**. Ponencia presentada en el Coloquio Libertad, Denigración, Calumnia y Campaña Electoral: una reflexión sobre el nuevo marco constitucional, septiembre de 2008. IFE-TRIFE.

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.

El uso 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 la sociedad de las diferentes posiciones y mecanismos de solución propuestos por los partidos políticos en sus documentos básicos, e inhibir cualquier expresión que implique calumnia en contra de los partidos o candidatos.

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, implica una violación de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar, 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, la obligación contenida en los artículos 41, Base III, Apartado C y 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal impone una frontera a la libertad de expresión, esto es, 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 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, 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, criticados, 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 sólo impuestas por las restricciones contenidas, por el artículo 41 constitucional y por el 38, párrafo 1, inciso p) del invocado código electoral federal.

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 el contenido de propaganda política, en general, o propaganda político-electoral, en especial difundida por los partidos políticos en ejercicio de su libertad de expresión, es preciso atender a diversos parámetros.

La autoridad instructora considera importante repetir, que las denuncias contra propaganda denigratoria o calumniosa constituyen el único tipo legal en el cual 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 transmite; no obstante **en el caso de agravios por denigración y calumnia, el análisis del contenido es inevitable.**

Asimismo y justamente porque por definición, la autoridad electoral, es concebida por la Constitución de la República como la autoridad garante de la más amplia participación política y de la discusión libre y sin cortapisas de los asuntos públicos-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 en cualquier medio, sino que el IFE 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, candidatos o militantes.** 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”<sup>2</sup>.

Bajo estas premisas, esta autoridad se abocara a resolver el fondo del asunto, citando en primer término el caudal probatorio que obra en autos, para posteriormente determinar lo que en derecho corresponda.

### PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

Que una vez sentado lo anterior, corresponde a esta autoridad entrar al fondo del asunto, a efecto de determinar, si como lo afirma el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional incurrió en alguna infracción a la normatividad electoral derivado de la presunta difusión de dos desplegados intitulados: **“La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído”** e **“IFE DEL ERROR...A LA INCOMPETENCIA...A LA COMPLICIDAD”**, publicados los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve, respectivamente, en el periódico “Reforma”, en los que a juicio del quejoso, se denigró al Partido Acción Nacional, así como al Instituto Federal Electoral, contraviniendo lo previsto en el artículo 41, Base III,

---

<sup>2</sup> Como lo sostiene el filósofo del derecho Owen M. Fiss en “Free Speech and the Prior Restraint Doctrine”, New York, Boulder: Westview, 1996.

apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, inciso j) y 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En primer término, la autoridad de conocimiento considera que de conformidad con el análisis al acervo probatorio reseñado en el capítulo denominado

**“EXISTENCIA DE LOS HECHOS”**, ha quedado acreditada la existencia y publicación de los desplegados intitulados: **“La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído”** e **“IFE DEL ERROR...A LA INCOMPETENCIA...A LA COMPLICIDAD”**, publicados los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve, respectivamente, en el periódico “Reforma”.

En tal virtud, lo fundamental en el presente asunto es realizar el análisis del contenido de los desplegados materia de inconformidad, cuyo texto se reproduce a continuación:

**DESPLEGADO 1  
(Publicado 13 de mayo de 2009)**

**“La democracia en el IFE se resume a ‘lo caído, caído’**

Un IFE así no puede garantizar elecciones justas en Sonora.

1. POR ERROR DEL IFE LE QUITARON MÁS DE 16 MIL SPOTS A LA ALIANZA PRI SONORA Y EN CAMBIO SE LOS INCREMENTARON ILEGALMENTE AL PAN.

2. CONSEJEROS DEL IFE, EN CONTUBERNIO CON EL PAN, FALLAN EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD, BENEFICIANDO CLARAMENTE AL PAN Y DECIDEN NO REPARAR EL DAÑO.

Así lo dijeron refiriéndose a la solicitud por parte del PRI Sonora para reponer los spots:

‘Como dicen en mi pueblo: lo caído, caído’  
Roberto Gil, Representante del PAN en el IFE.



‘Ahora, en la primera parte hubo una transmisión, una serie de transmisiones que no correspondían a la pauta. Como tú dices, pues *lo caído, caído*’

Arturo Sánchez, Consejero Electoral del IFE.

**SEÑORES CONSEJEROS DEL IFE:**

El concepto de equidad no se reduce a ‘lo caído, caído’ como los mismos consejeros lo expresaron.

Tal vez esa sea su filosofía en los negocios, pero en la democracia y en la legalidad es otra cosa muy diferente.

Ustedes diseñaron las reglas de esta elección.

**Y USTEDES SON LOS PRIMEROS EN NO CUMPLIRLAS.**

Ustedes asignaron a los partidos y candidatos una cantidad equitativa de spots.

**Y USTEDES SON LOS PRIMEROS EN ROMPER ESA EQUIDAD.**

La primera vez que alzamos la voz por este tema nos quedaba la duda de que lo sucedido fue por error técnico o involuntario.

Ahora no. Ahora exigimos que respeten la ley.

Ustedes dicen ‘lo caído, caído’.

Acá nosotros decimos O ME CUMPLES...O ME CUMPLES.

PRI Sonora

Gente de esfuerzo y resultados PD. Y aún con esta elección de Estado en contra del PRI Sonora, Alfonso Elías lleva una sólida ventaja.

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN:  
ENRIQUE ERRO RODRÍGUEZ INSERCIÓN  
PAGADA.”

(Publicado 19 de mayo de 2009)

“... ”

**IFE:  
DEL ERROR  
... A LA INCOMPETENCIA  
... A LA COMPLICIDAD**

**ERROR: Primero pensamos que había sido un error del IFE en las campañas en Sonora.**

Le quitaron spots al PRI Sonora y le dieron de más al PAN.

Rompieron el principio básico de la democracia: la equidad.

**INCOMPETENCIA: Reclamamos, aceptamos su equivocación y no repusieron**

A pesar de que la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del mismo IFE admitió que había que reportarlos, los Consejeros del IFE resumieron su Posición de una manera poco profesional: ‘lo caído, caído’.

**COMPLICIDAD: Nos están orillando a pensar que, ni fue error, ni fue incapacidad.**

El comportamiento del IFE nos ha hecho pensar en complicidad y dolo.

En contubernio con los representantes del PAN, los Consejeros del IFE han dejado pasar el tiempo deliberadamente.

Ya pasaron 6 semanas desde que iniciaron las campañas y no han repuesto un solo spot.

**FALTAN 47 DÍAS PARA QUE TERMINE EL PROCESO ELECTORAL Y EL IFE SIGUE SIN RESOLVER EL PROBLEMA DE EQUIDAD EN LAS ELECCIONES DE SONORA.**

**LOS DADOS ESTÁN CARGADOS. EXIGIMOS LA REPOSICIÓN DE LAS PAUTAS DISMINUIDAS POR ‘ERROR’**

PRI SONORA

Gente de esfuerzo y resultados

PD. Y aún así con todo esto el PRI Sonora lleva una contundente ventaja sobre el PAN.

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN:  
ENRIQUE ERRO RODRÍGUEZ INSERCIÓN  
PAGADA.”

Una vez detallado el contenido de los desplegados publicados por el Partido Revolucionario Institucional en el periódico “Reforma”, esta autoridad estima pertinente realizar el análisis de las expresiones contenidas en los mismos, a efecto de determinar si resultan violatorias de las disposiciones comiciales o si se encuentran amparadas por los artículos 6° y 41 constitucionales.

En principio, resulta atinente precisar que del análisis a las expresiones contenidas en los desplegados periodísticos en cuestión, este órgano resolutor colige que se encuentran encaminadas a plantear la inconformidad del Partido Revolucionario Institucional respecto a la gestión que desempeña el Instituto Federal Electoral, que desde su percepción es errónea.

En efecto, las locuciones emitidas por el partido quejoso a través de los desplegados materia de inconformidad, tienen por finalidad criticar la labor de la máxima autoridad electoral federal, toda vez que a su juicio, su accionar beneficia a uno de sus contendientes políticos, el Partido Acción Nacional, en detrimento de los intereses del instituto político denunciante.

Bajo esta tesitura, la autoridad de conocimiento considera que el partido denunciado se encuentra legitimado para expresar frente a la ciudadanía, su inconformidad respecto de las acciones que realizan las autoridades, en este caso, el Instituto Federal Electoral, en virtud de que su función no sólo se limita a ser el medio a través del cual los ciudadanos participan en un proceso de elección de los gobernantes, sino que es una entidad que representa una determinada corriente o pensamiento; por tanto se encuentra autorizado para emitir **opiniones** a través de las cuales contraste ideas y difunda su posición en relación con los temas que revisten trascendencia en el interés general de la población.

En este orden de ideas, este órgano resolutor estima que los partidos políticos se encuentran legitimados a emitir críticas negativas, aun cuando las mismas resulten duras e intensas y generen la incomodidad, molestia o disgusto del o de los destinatarios, incluidas las entidades públicas o partidos políticos, por considerarlas falsas o desapegadas de su particular visión de la realidad, siempre que las mismas no sean intrínsecamente injuriosas o sean desproporcionadas.

Lo anterior, se corrobora con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la Tesis relevante que se transcribe a continuación:

“PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación del Estado de Chihuahua y similares) En términos de lo dispuesto en los artículos 85, 86, 87, 90, párrafo 2; 96, 98 y 198, párrafo 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, y atendiendo a las reglas **de la experiencia y la sana crítica, se llega a la convicción de que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos**, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral; igualmente, tal actitud puede provocar dos efectos no excluyentes sino concurrentes, por una parte, el atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos, lo cual puede traducirse en abstencionismo en la jornada electoral. (Cita precedente)

Como se aprecia, el máximo órgano jurisdiccional en la materia ha reconocido que sobre la base de la promoción y conservación de la opinión pública, el pluralismo político y la participación democrática de la ciudadanía, la propaganda electoral debe dirigirse preponderantemente a la discusión y análisis de aspectos relevantes para el acontecer público; por ello, se encuentran legitimadas incluso las

eventuales críticas negativas que en tales mensajes se contengan, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras e intensas.

Asimismo, conviene señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-09/2004, sostuvo que la crítica intensa no es sólo un componente posible sino también admisible de las interacciones deliberativas que se producen en las contiendas electorales, por tanto, salvo que impliquen violación a las limitaciones establecidas en ley, tales críticas quedan amparadas bajo el espectro de protección de la libertad de expresión.

Al respecto, conviene reproducir la parte conducente de la sentencia de mérito, misma, que en la parte conducente señala lo siguiente:

“... ”

*Sobre estas bases, se entiende fácilmente que aquellos mensajes cuyo contenido guarde congruencia con las finalidades anotadas, es decir, propenda a la sana consolidación de una opinión pública libre, al perfeccionamiento del pluralismo político y al desarrollo de una cultura democrática de la sociedad, gozan de una especial protección del ordenamiento jurídico y, por ello, se encuentran legitimadas las eventuales críticas negativas que en tales mensajes se contenga, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras e intensas, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto del o de los destinatarios, incluidos los partidos políticos, por considerarlas falsas o desapegadas de su particular visión de la realidad; lo anterior, siempre y cuando las críticas de que se trate no contenga, 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.*

(...)”

Como se observa, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

estableció que la propaganda electoral difundida por los partidos políticos nacionales tendente a propiciar la libre opinión pública, la mejora del pluralismo político y el desarrollo de una cultura democrática de la sociedad, está protegida por el ordenamiento jurídico y, por tanto, se encuentra legitimada a eventuales críticas negativas que en tal propaganda contenga, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras e intensas, siempre y cuando las críticas de que se trate no contengan expresiones intrínsecamente injuriosas o difamantes, en cuyo caso podrían ser susceptibles de constituir infracciones a la normatividad electoral federal.

En el caso que nos ocupa, las manifestaciones formuladas por el Partido Revolucionario Institucional, si bien constituyen una crítica al desempeño del Instituto Federal Electoral, lo cierto es que no existe algún elemento mediante el cual se pueda denigrar a esta autoridad, pues se trata de expresiones que se encuentran amparadas por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, conviene reflexionar que dentro de la totalidad de la propaganda electoral que despliegan los partidos políticos, debe existir, incluso como parte del equilibrio entre las distintas opciones políticas existentes y como contribución a la formación de una opinión pública mejor informada, un porcentaje destinado a contrastar las ideas de los **competidores políticos**, lo cual puede hacerse mediante la expresión crítica de los aspectos que se estimen relevantes para la sociedad, sin exceder en todo caso los límites que constitucional y legalmente se encuentran previstos para el ejercicio del derecho a la libre manifestación de las ideas.

En el caso concreto, la autoridad de conocimiento estima que la propaganda desplegada por el Partido Revolucionario Institucional, a través de las consabidas publicaciones periodísticas, expone ante la opinión pública acciones que desde su percepción benefician a uno de sus contrincantes, hecho que contribuye a formar una auténtica cultura democrática al contrastar las acciones que se presentan en el desarrollo de la justa comicial.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la

sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-009-2004, **estableció que los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones**, en tanto la misma resulta acorde con su naturaleza e incluso necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, conviene reproducir la parte conducente del fallo en comento, mismo que a la letra señala que:

(...)

*De lo que se tiene que si bien puede afirmarse que los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones, en tanto la misma resulta acorde con su naturaleza y hasta necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones, no obstante lo cual, dicha libertad debe ejercitarse en el contexto de las tareas institucionales que llevan a cabo y con apego a las directrices fundamentalmente contenidas en el artículo 41 de la Constitución Federal y reglamentadas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que significa, como ya se vio, que debe encuadrarse en el debate de las ideas y propuestas que propugnan, así como de la sana crítica constructiva de éstos, dentro de un contexto que se ajuste a los principios del Estado democrático y social de Derecho y que infunda a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general, una auténtica cultura democrática, evitando, por ende, cualquier acto que altere el orden público o afecte los derechos de tercero, particularmente los de otros partidos, los cuales, se insiste, dada su naturaleza quedan al amparo de las limitaciones que regulan la libre manifestación de las ideas, particularmente, las consignadas en el código electoral federal.”*

Como se observa, la libertad de expresión, en el contexto de las tareas institucionales que llevan a cabo los partidos políticos se debe ejercer con apego a las directrices fundamentalmente contenidas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentadas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que significa que el ejercicio de dicha libertad debe encuadrarse en el debate de las ideas y

propuestas que propugnan, así como dentro de los márgenes de la sana crítica constructiva de éstos, en un contexto que se ajuste a los principios del Estado democrático y social de Derecho, que infunda a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general, una auténtica cultura democrática, evitando, por ende, cualquier acto que altere el orden público o afecte los derechos de terceros, particularmente los de otros partidos, los cuales, se insiste, dada su naturaleza quedan al amparo de las limitaciones que regulan la libre manifestación de las ideas, particularmente las consignadas en el código electoral federal.

En efecto, de la circunstancia de que el ejercicio de la libertad de expresión de los partidos políticos se encuentre modulada o condicionada por su propia naturaleza y por las funciones que tienen encomendadas, así como por las garantías constitucional y legalmente establecidas para su consecución, no se deriva la reducción de este ámbito de libertad a extremos que podrían considerarse incongruentes con el papel que está llamada a cumplir en el sistema democrático, vaciada de todo contenido real, pues con ello no sólo se inhibiría la posibilidad de formar una opinión pública libre, plural y tolerante, sino que, incluso, se impediría que los propios partidos estuvieran siquiera en aptitud de afrontar la consecución de sus fines constitucionales, ya que al ser copartícipes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, su función no se limita a fungir como intermediarios entre los ciudadanos y el acceso al poder público; por el contrario, si bien es cierto que su trascendencia en el desenvolvimiento democrático se proyecta con particular intensidad en los procesos electivos, también lo es que son expresiones del pluralismo político de la sociedad, receptores y canalizadores, por ende, de las demandas, inquietudes y necesidades existentes en la población, lo que implica que también ocupan un lugar preponderante en el escrutinio ciudadano del ejercicio de las funciones públicas, respecto del cual los institutos políticos y, especialmente los ciudadanos, cuentan con un interés legítimo – garantizado constitucionalmente por el **derecho a la información** igualmente reconocido en el artículo 6 in fine–, a saber cómo se ejerce el poder público, pues éste, según prevé el artículo 39 de la propia Ley Fundamental, dimana del pueblo soberano mismo y



sólo su ejercicio se traslada a los Poderes de la Unión o a los de los Estados, en términos del artículo 41, primer párrafo del ordenamiento en cita.

Al respecto, conviene reproducir el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que en la parte que interesa señala que:

**“Artículo 6°”**.- (Se transcribe)

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

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7°. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.** (Trascribe texto y precedente).

En este sentido, la autoridad de conocimiento estima que las expresiones emitidas por el Partido Revolucionario Institucional, a través de los desplegados materia de inconformidad no pueden ser consideradas como un acto propagandístico con el objeto de denigrar a la autoridad electoral, sino que su objetivo es transmitir a la ciudadanía la inconformidad del referido partido político frente a acciones que atribuye al Instituto Federal Electoral que desde su percepción han beneficiado a otro de sus opositores políticos en detrimento de sus intereses.

Así las cosas, aun cuando la crítica que formula el Partido Revolucionario Institucional pudiera resultar dura e intensa, lo cierto es que su finalidad fue mostrar su inconformidad con la gestión de las autoridades electorales, tema que el partido denunciado consideró de interés general y que pudo ser relevante para decidir por quién ejercer su voto, por lo que esta autoridad estima que dicha conducta reviste un carácter meramente informativo, por lo que dichas expresiones se encuentran amparadas por la garantía de libertad de expresión plasmada en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en relación con las expresiones contenidas en los desplegados de mérito

consistentes en que: “1. POR ERROR DEL IFE LE QUITARON MÁS DE 16 MIL SPOTS A LA ALIANZA PRI SONORA Y EN CAMBIO SE LOS INCREMENTARON ILEGALMENTE AL PAN. 2. CONSEJEROS DEL IFE, EN CONTUBERNIO CON EL PAN, FALLAN EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD, BENEFICIANDO CLARAMENTE AL PAN Y DECIDEN NO REPARAR EL DAÑO.” y “En contubernio con los representantes del PAN, los Consejeros del IFE han dejado pasar el tiempo deliberadamente.”, mediante las cuales el Partido Acción Nacional sostiene que se denigra su imagen, esta autoridad estima que no le asiste la razón en atención a que dichas expresiones constituyen meras **opiniones** que no se encuentran sujetas al canon de veracidad.

Sobre este particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-34/2006 y Acumulado, estableció que en primer lugar debemos distinguir entre la **afirmación de un hecho** (pues los hechos son susceptibles de una verificación o contrastación empírica, ya que en razón de su naturaleza, y como están referidos a una realidad describible, tienen una dimensión personal, temporal y espacial que los individualiza y los distingue de los demás) y la **afirmación de una opinión** (pues las ideas, creencias y opiniones no son susceptibles de comprobación empírica, y por ende, su naturaleza es cuestionable y controvertible), y por lo tanto, la protección constitucional varía para cada caso.

En efecto, las aseveraciones de **hechos** erróneas, incorrectas o falsas no se encuentran, por sí mismas, amparadas por la Ley Fundamental, mientras que en el caso de las **opiniones**, no es requisito que sean verificables o “correctas” (lo cual dada su naturaleza es imposible), a efecto de que sean constitucional y legalmente válidas.

No obstante lo anterior, se tiene que en algunos casos, de la apreciación de un hecho deriva una opinión subjetiva, controvertible y que implica necesariamente una cierta dosis de subjetividad; en estas situaciones, debemos separar las afirmaciones factuales de las meras opiniones, y constatar cuál de éstas predomina en el mensaje.

Bajo esta premisa, la autoridad de conocimiento considera que, contrario a lo sostenido por el Partido Acción Nacional, las expresiones alusivas a dicha fuerza política en los desplegados de mérito, constituyen ideas, creencias y opiniones sostenidas por el partido denunciado tendentes a fomentar la discusión frente a uno de sus contendientes electorales, aseveraciones que por su naturaleza no se encuentran sujetas a un canon de veracidad al no ser susceptibles de demostración.

Luego entonces, este órgano colegiado considera que las manifestaciones sujetas a valoración se encuentran en las hipótesis de las expresiones que conforme el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral antes mencionado, están amparadas por la garantía de la libertad de expresión contenida en el artículo 6 constitucional, toda vez que se hace alusión a meras opiniones, a través de las cuales pretende criticar acciones implementadas por el partido impetrante.

En este sentido, la autoridad de conocimiento estima que la inconformidad que sostiene el quejoso deviene de una apreciación personal que no se sustenta en un hecho evidente, sino en una valoración subjetiva, es decir, dicha dilucidación es resultado de la apreciación personal del promovente, por lo que esta autoridad no advierte alguna conducta contraria al orden electoral.

Asimismo, éste órgano resolutor considera que las expresiones a través de las cuales se hace referencia al Partido Acción Nacional en los desplegados materia de inconformidad, particularmente, respecto del uso de la palabra *contubernio*, por el contexto en el que se emplea dentro del desplegado, del que se desprende la intención de transmitir la idea de la existencia de algún acuerdo entre las personas referidas (Partido Acción Nacional y el Instituto Federal Electoral) no pueden ser consideradas como intrínsecamente injuriosas, difamantes o que su finalidad sea la de denigrar la imagen de alguno de los referidos en el consabido desplegado, pues como se precisó en líneas anteriores, el propósito del inserto periodístico se encuentra dirigido a emitir una expresión crítica, respecto de un hecho en el que, desde su

percepción, intervino particularmente, el Instituto Federal Electoral.

En tal virtud, lo procedente es declarar **infundado** el procedimiento instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional.

**CONSIDERACIONES EXPRESADAS POR LOS CONSEJEROS ELECTORALES EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE FECHA 2 DE SEPTIEMBRE DE 2009.**

Una vez sentado lo anterior, cabe precisar que en el presente asunto al momento de su votación ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de fecha dos de septiembre del presente año, se ordenó realizar el engrose correspondiente, en términos de lo previsto en el artículo 24 del Reglamento de Sesiones de dicho órgano máximo de dirección, por lo que se considera procedente transcribir la parte conducente de la versión estenográfica, a efecto de precisar los términos del engrose propuesto y que es recogido en la presente determinación.

“(...)

***El C. Secretario:*** *El siguiente punto del orden del día, es el relativo al Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2009 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/103/2009, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUPRAP- 160/2009 y SUP-RAP-161/2009.*

***El C. Presidente:*** *Señoras y señores Consejeros y representantes, está a su*

*consideración el Proyecto de Resolución mencionado.*

*Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral, Marco Antonio Gómez Alcántar.*

**El C. Licenciado Marco Antonio Gómez:** *Gracias, Consejero Presidente. Muy breve, nada más para manifestar alguna observación en cuanto a la forma. En el fondo coincido con el sentido del Proyecto.*

*Existe un párrafo donde textualmente se dice: “Que su silencio, leo textual, puede ser valorado como un indicio en su perjuicio, ya que su inactividad contribuye a formar una inferencia de autoría, etcétera”.*

*Creo que no es correcto, desde un punto de vista estrictamente legal hacer inferencias o interpretar el silencio. En materia legal el que calla no dice nada y no podemos nosotros atender a un dicho de que “el que calla otorga”, que en materia legal es totalmente inexistente.*

*Entonces, estando de acuerdo con el sentido del Proyecto, me parece que es pertinente eliminar ese párrafo, simplemente para darle, en mi opinión, mayor solidez legal a este Proyecto. Es una observación, para mí, muy menor. Gracias.*

**El C. Presidente:** *Gracias. Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral, Marco Antonio Baños.*

**El C. Maestro Marco Antonio Baños:** *Es un caso sui géneris, no voy a abundar sobre las consideraciones al tema, voy a apoyar el sentido de la Resolución, pero me sumo a lo planteado por el Consejero Electoral Marco Antonio Gómez también, Presidente.*

**El C. Presidente:** *Gracias. Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral, Alfredo Figueroa.*

**El C. Maestro Alfredo Figueroa:** *Consejero Presidente, para hacer algún señalamiento.*

*Acompaño el sentido del Proyecto. Acompaño también el planteamiento y la reflexión que nos ha puesto sobre la mesa el Consejero Electoral Marco Antonio Gómez en relación a este caso.*

*Simplemente quisiera poner de relieve un aspecto que me parece importante:*

*Una regla procesal fundamental para poder entrar al análisis de un tema como denigración o calumnia ha de suponer que la persona involucrada tenga la percepción de que ha sido calumniado o denigrado.*

*Estos asuntos se resuelven o se entra al fondo de ellos a petición de parte. Sin embargo, el Tribunal Electoral, en el caso del Instituto Federal Electoral, ha determinado una cosa distinta a este planteamiento no sólo por lo que hace en relación al Partido Acción Nacional, quien es el promovente y quien está en su derecho de expresar o de dolerse por un asunto relativo a denigración.*

*Pero no es el caso del Instituto Federal Electoral, no es una queja promovida de modo oficioso al determinar que hubiese existido calumnia o denigración en el caso del IFE.*

*Porque además, el principio que ha honrado este Consejo General ha tenido muchas veces qué ver con permitir la máxima crítica posible, en el marco de las libertades que tienen los partidos políticos.*

*Comparto por eso que no sea el IFE promovente, en este caso concreto, al no advertirse además un proceso de sistematicidad, etcétera, de un asunto relacionado con denigración y sí advierto una diferencia respecto de cómo encuentran intereses en otros sujetos distintos a quienes tenemos la responsabilidad de dirigir el Instituto Federal Electoral para promover asuntos que calumnien o denigren al Instituto Federal Electoral.*

*Y lo dejo simplemente sentado porque está expresándose un criterio que habrá que revisar y sobre el que habrá que reflexionar en lo*

*sucesivo. Prácticamente cualquier institución de la República, cualquier persona, cualquier ciudadana o ciudadano podría hacer un señalamiento de que se ha denigrado o se ha calumniado a una determinada institución. Esto creo que merece simplemente un señalamiento por parte del Consejo General y una reflexión puntual para determinar si este criterio deberá sostenerse en lo sucesivo. Es cuanto, Consejero Presidente.*

**El C. Presidente:** *Gracias. Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral, Virgilio Andrade.*

**El C. Maestro Virgilio Andrade:** *Acompaño el Proyecto de Resolución pero sí comento la peculiaridad de que alguien que no se siente ni denigrado ni calumniado esté inmerso en esto y tenga que resolver.*

*Sí es un fenómeno peculiar pero bueno, finalmente lo vamos a considerar como un hecho aislado.*

**El C. Presidente:** *Gracias. Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral, Benito Nacif.*

**El C. Doctor Benito Nacif:** *Muchas gracias, Consejero Presidente. En primer lugar, anunciar que comparto plenamente el sentido del Proyecto de Resolución y no solamente eso, sino celebro la argumentación con la cual se le declara infundada a la queja porque en este caso, la Secretaría Ejecutiva valora afirmaciones y expresiones en el desplegado que es objeto de la queja, en un universo más complejo de valores jurídicos a tutelar y no simplemente busca elementos injuriosos o denigrantes y al hallarlos, llega a conclusiones, sino que hace un análisis más complejo de ponderación que creo, he sostenido en diferentes momentos, que es el ejercicio que esta autoridad debe de hacer.*

*Es decir, no es suficiente con que algo sea denigratorio. Tiene además que valorar otra serie de elementos, tienen que establecerse estándares de acuerdo con otros fines que esta institución está llamada a proteger, perseguir y realizar.*

*Y entre ellos, uno particularmente es la discusión desinhibida de asuntos de interés público, y otro es cuando se trata de asuntos de interés público tenemos que admitir, tolerar la crítica severa, y creo que estos elementos están recogidos.*

*Celebro que así sea. Me parece que sienta un precedente positivo que debemos retomar hacia el futuro.*

*Creo nada más en el caso, que si las quejas de denigración deben solamente iniciarse y los procedimientos realizarse solamente cuando venga la queja, por una parte, afectada, y que se tenga que mostrar interés jurídico.*

*Me parece que ese debe ser el elemento a seguir permanentemente, porque si aquella persona objeto de calificativos, críticas, potencialmente denigración, no siente denigratorios; me parece que no hay un daño que reparar, no hay, y no deberían procesarse esas quejas.*

*Inicialmente esta queja fue desechada por esa razón y el Tribunal Electoral nos ordena entrar al fondo, a pesar de que ese esencial o importante requisito procedimental no se cumple.*

*Ha habido otros casos en los cuales el Tribunal Electoral no consideró ni este Consejo General, que demostrar el interés jurídico fuese indispensable, como fue la queja por denigración a la Presidencia de la República, que atendimos hace algún tiempo.*

*Pero creo que con esto volvemos por el camino correcto, que es proteger, como lo he dicho, la discusión desinhibida de asuntos de interés público; tolerar, dentro de los márgenes que la ley nos da, la crítica severa, en aras de no inhibir lo anterior. Eso es cuanto.*

*Muchas gracias.*

**El C. Presidente:** *Muchas gracias. Al no haber más intervenciones. Secretario del Consejo,*



*sírvase tomar la votación correspondiente tomando en cuenta la modificación propuesta por el Consejero Electoral Marco Antonio Gómez.*

**El C. Secretario:** *Señora y señores Consejeros Electorales, se consulta si se aprueba el Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2009 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/103/2009, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-160/2009 y SUP-RAP-161/2009, incluyendo las precisiones propuestas por el Consejero Electoral Marco Antonio Gómez, consistentes en eliminar un párrafo en los términos por él expresados.*

*Los que estén por la afirmativa, sírvanse levantar la mano, por favor.*

*Es aprobado por unanimidad.*

*Y tal como lo establece el artículo 24, párrafo 1, del Reglamento de Sesiones del Consejo General procederé a realizar el engrose correspondiente, de conformidad con los argumentos expresados.*

**El C. Presidente:** *Señor Secretario del Consejo, en términos del Punto Resolutivo Segundo notifique la presente Resolución a la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para los efectos conducentes.*

De lo anterior, se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por unanimidad a favor la propuesta relativa a que se eliminara un párrafo que señala....“que su silencio, leo textual,

*puede ser valorado como un indicio en su perjuicio, ya que su inactividad contribuye a formar una inferencia de autoría, etcétera...”*

En tal virtud, la propuesta aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha sido materia de engrose en la presente resolución.

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

### **R E S O L U C I Ó N**

**PRIMERO.-** Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo señalado en el considerando **SEXTO** del presente fallo.

**SEGUNDO.-** Notifíquese a la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la presente Resolución, y a las partes en términos de ley.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 2 de septiembre de dos mil nueve, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**CUARTO.- Agravios.** Enseguida se transcriben la parte relativa a los agravios formulados por el Partido Acción Nacional.

#### **AGRAVIO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Lo constituye la resolución emitida dentro del expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2009 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/103/2009, identificada con el número de acuerdo CG454/2009, en sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el 2 de septiembre de dos mil nueve, misma que carece de la debida fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe observar en el dictado de sus actos; además de que la resolución en comento deja de observar el principio de exhaustividad mismo que fue omitido en el dictado de la citada resolución por parte de los integrantes del Consejo General, quienes hoy son señalados como la autoridad responsable.

**PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS.-** En el dictado de la resolución correspondiente al expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2009 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/103/2009, identificada con el número de acuerdo CG454/2009, se dejó de observar lo establecido en los artículos 6;7;14;16;17; 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.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO--** Lo constituyen el considerando Sexto de la Resolución en el apartado denominado "PRONUNCIAMIENTO DE FONDO" aprobada dentro del expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2009 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/103/2009, identificada con el número de acuerdo CG454/2009, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión extraordinaria de fecha dos de septiembre del año que transcurre, mismo que en obvió de repeticiones estériles, solicito se tenga por reproducido como si a la letra se insertara, por lo que a continuación expreso los agravios que causa la resolución a mi representado Partido Acción Nacional:

En el dictado de la resolución motivo de la presente inconformidad la autoridad señalada como responsable deja de lado su obligación legal de ser exhaustiva, esto es así, ya que dentro del considerando Sexto que hoy se combate, no se pronuncia la autoridad responsable a que tipo de propaganda pertenecen los desplegados publicados por el Partido Revolucionario Institucional, en el periódico Reforma, esto en estricto acatamiento al marco Jurídico Normativo en la materia electoral, esto es así ya que el motivo de la queja de mi representado tuvo su fundamento en el artículo 38 párrafo 1 inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece claramente la obligación de abstenerse en la propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas, lo cual dejo de lado la autoridad que hoy se señalada como responsable en el presente recurso, ya que más bien pareciera que la misma se dedico exclusivamente a tratar de justificar un derecho a manifestar las ideas del Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo que dispone el artículo 6 Constitucional, dejando de lado el motivo de la queja.

En este orden de ideas y de una 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, como es en el caso de estudio respecto de los desplegados publicados por el Partido Revolucionario Institucional en el Periódico Reforma.

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, 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. (Transcribe)

Esta disposición constituye una prohibición de rango constitucional que en términos del artículo lo 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 citado 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 y no como pretende la autoridad hoy señalada como responsable al justificar el Actuar del Partido Revolucionario Institucionales al establecer:

“(...)

En este sentido, la autoridad de conocimiento estima que las expresiones emitidas por el Partido Revolucionario Institucional, a través de los desplegados materia de inconformidad no pueden ser consideradas como un acto propagandístico con el objeto de denigrar a la autoridad electoral, sino que su objetivo es transmitir a la ciudadanía la inconformidad del referido partido político frente a acciones que atribuye al Instituto Federal Electoral que desde su percepción han beneficiado a otro de sus opositores políticos en detrimento de sus intereses.

Así las cosas, aun cuando la crítica que formula el Partido Revolucionario Institucional pudiera resultar dura e intensa, lo cierto es que su finalidad fue mostrar su inconformidad con la gestión de las autoridades electorales, tema que el partido denunciado consideró de interés general y que pudo ser relevante para decidir por quién ejercer su voto, por lo que esta autoridad estima que dicha conducta reviste un carácter meramente informativo, por lo que dichas expresiones se encuentran amparadas por la garantía de libertad de expresión plasmada en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la justificación que hace la autoridad hoy señalada como responsable desnaturaliza lo que el constituyente permanente prohibió en la difusión de propaganda política y electoral, en donde se proscribió se denigrara 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** (Se transcribe).

“**Artículo 233** (Se transcribe).

“**Artículo 342** (Se transcribe).

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, lo cual la autoridad hoy señalada como responsable deja de acatar en franca violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, y a lo mandado por el constituyente en franca violación al Estado de derecho.

Todo lo anterior ha sido materia de análisis por parte de nuestro más alto Tribunal Constitucional en México 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”.

Aunado a lo anterior, en el considerando sexto que se combate, la autoridad hoy señalada como responsable refiere, se transcribe:

“(…)

Asimismo, éste órgano resolutor considera que las expresiones a través de las cuales se hace referencia al Partido Acción Nacional en los desplegados materia de inconformidad, particularmente, respecto del uso de la palabra contubernio, por el contexto en el que se emplea dentro del desplegado, del que se desprende la intención de transmitir la idea de la existencia de algún acuerdo entre las personas referidas (Partido Acción Nacional y el Instituto Federal Electoral) no pueden ser consideradas como intrínsecamente injuriosas, difamantes o que su finalidad sea la de denigrar la imagen de alguno de los referidos en el consabido desplegado, pues como se precisó en líneas anteriores, el propósito del inserto periodístico se encuentra dirigido a emitir una expresión crítica, respecto de un hecho en el que, desde su percepción, intervino particularmente, el Instituto Federal Electoral.

(…)”

Del texto que se transcribe se puede apreciar claramente que la autoridad señalada como

responsable, pretende a toda costa, sin conocer el motivo cierto, justificar la conducta desplegada por el Partido Revolucionario Institucional respecto de los desplegados publicados en el periódico Reforma, aduciendo o justificando el uso de expresiones, que la propia autoridad señalada como responsable, no consulto en un diccionario, ya que de haber lo hecho, no habría justificado su uso, es el caso de contubernio que de acuerdo a el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española establece:

Contubernio.

(Del lat. contubernlum),

1. m. Habitación con otra persona
2. m. Cohabitación ilícita.
3. m. Alianza o liga vituperable."

De la anterior definición se desprenden acepciones como ilícita o vituperable que se definen como:

**“ilícito, ta.**

(Del lat illicitus).

1. adj. No permitido legal o moralmente
2. m. Méx. **delito** (//culpa, quebrantamiento de la ley)".

**“vituperable.**

(Del lat. vituperabais).

1. adj. Que merece vituperio".

Por último la reforma del año dos mil siete y dos mil ocho, consistió 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 el actuar de la autoridad hoy señalada como responsable, se aleja de los principios legales y constitucionales que el legislador tuvo a bien establecer dentro de la Constitución y del Propio Código Comicial Federal, al admitir que en la

propaganda electoral del Partido Revolucionario Institucional empañe y deteriore la imagen de mi representado Partido Acción Nacional y la del Instituto Federal Electoral, ya que las palabras utilizadas en lo individual o en su conjunto, por sí mismas son suficientes para descalificarlos.

**f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley:**

**DOCUMENTAL.-** Consistente en la certificación que expide el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en donde consta mi personería como representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el órgano de referencia.

**DOCUMENTAL.-** Consistente en todo lo actuado dentro del expediente número SCG/PE/PAN/CG/094/2009 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/103/2009.

**LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.-** En todo lo que favorezca a los intereses de mi representado y que se desprenda de lo actuado y por actuar.

**LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.-** En todo lo que favorezca a los intereses de mi representado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; atentamente pido:

**PRIMERO.-** Tenerme por presentado con el carácter y personería con la que me ostento, interponiendo el Recurso de Apelación a que se constriñe el presente escrito, teniendo por señalado el domicilio para oír y recibir todo tipo de documentos y notificaciones y por autorizados para los efectos correspondientes a los profesionistas que se señalan.

**SEGUNDO.-** Dar trámite al presente teniendo por admitidas y desahogadas las probanzas a que se hace referencia en el presente dada su especial naturaleza, en virtud de ser documentales públicas.

**TERCERO.-** Una vez que sea analizado el presente se declare fundado y en virtud de ello se revoque la resolución dictada por la autoridad responsable, en

donde se aplique la sanción que corresponda por haber violentado la normatividad electoral.

**QUINTO. Estudio de Fondo.** Previo al examen de los motivos de inconformidad, conviene señalar que no forma parte de la litis en el presente medio de impugnación, lo razonado por la autoridad electoral en el considerando quinto de la resolución que se analiza, particularmente, lo tocante a la fijación de la litis y a la existencia de los hechos materia de la investigación original.

Es así, porque el apelante no plantea algún concepto de perjuicio, mediante el cual, cuestione el hecho que se tuvo por probada la contratación de la publicación de los desplegados intitulados: *“La democracia en el IFE se resume a lo caído caído”* e *“IFE DEL ERROR... A LA INCOMPETENCIA... A LA COMPLICIDAD”*, en el periódico *Reforma*, los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve fue realizada por el Partido Revolucionario Institucional.

Al respecto, aun cuando la investigación no arrojó que efectivamente, Enrique Erro Rodríguez (persona que materialmente contrató los desplegados) fuera militante de ese instituto político, lo cierto es que la responsable consideró determinantes los documentos que aportó el Consorcio Interamericano de Comunicaciones, Sociedad Anónima de Capital Variable, como fueron las copias de las facturas 17593 DS y 17641 DS; documentos que le llevaron a la certeza de que la citada contratación fue realizada por el Partido Revolucionario Institucional; aspecto que no es controvertido en

la presente instancia y por ende, ha de permanecer intocado y seguir rigiendo el sentido de la resolución impugnada.

Una vez establecido lo anterior, se procede al examen de los motivos de disenso que formula el apelante.

Del análisis del escrito de demanda se desprende que, esencialmente, se inconforma porque la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación, toda vez que no resolvió en forma exhaustiva todos los puntos que constituían la litis en el medio impugnativo de origen.

En particular, menciona que la autoridad responsable no efectuó pronunciamiento alguno sobre *qué tipo de propaganda constituyen los desplegados publicados por el Partido Revolucionario Institucional en el periódico Reforma*.

Al respecto, asegura que la autoridad electoral responsable desatendió que la queja presentada tuvo como fundamento el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contiene la prohibición de *denigrar a las instituciones y a los partidos políticos o calumniar a las personas*, cuestión que a su consideración debió haber sido abordada en la determinación impugnada.

En ese orden, explica que la autoridad responsable debió estimar, que de acuerdo a la reforma constitucional y legal en la materia, actualmente, se instituyó ***prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, ya sea en la modalidad de opinión o información,***

*se empleen expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las instituciones y a los propios partidos políticos,* disposición constitucional que no admite excepciones, y que precisamente está dirigido a *propiciar un ambiente de libertades públicas que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía, su decisión, sin imponer ninguna forma de vida, cosmovisión o ideología.*

Afirma que en todo sistema democrático se ha aceptado la posibilidad de imponer límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que convive con otros derechos, de igual o mayor importancia como son la vida privada, la salud pública o la moral.

En ese orden, invoca el actor los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que afirma, reconocen que la libertad de expresión puede restringirse, cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

Al hacer alusión al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el apelante menciona que dicho precepto en ningún momento dispuso que las frases denigratorias pudieran usarse con motivo de una **opinión, postura, información o cualquier otra modalidad de expresión,** por lo que la prohibición ha de entenderse sin distinción alguna.

Refiere que la prohibición constitucional que se introdujo, obedeció a diversas causas jurídicas y experiencias político-electorales previas, y que tuvo por objeto reconocer que 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.

En ese sentido, el apelante sostiene como premisa, que *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 políticos y no como pretende la autoridad responsable*, quien por su parte considera que las frases que se incluyeron en los desplegados tienen como objetivo transmitir a la ciudadanía la inconformidad del referido partido político frente a las acciones que atribuye al Instituto Federal Electoral, en la medida, que desde su punto de vista, ha beneficiado a otro de sus opositores en detrimento de sus intereses.

También, invoca el instituto político, el contenido de la acción de inconstitucionalidad 61/2008, en la medida que en dicha ejecutoria se establece con claridad que **la norma constitucional que se analiza constituye un límite establecido directamente por el propio Poder Constituyente Permanente para proteger los derechos de terceros, en particular, el respeto a la vida privada, e incluso, en ciertos casos a la paz pública, en términos de lo dispuesto por los artículos 6° y 7° de la norma fundamental.**

En forma más específica, afirma que para establecer que las expresiones contenidas en el desplegado representaban una verdadera denigración o calumnia al instituto político, bastaba acudir a su significado conceptual, en tanto que *Contubernio es la habitación con otra persona, cohabitación ilícita o alianza o liga vituperable* y que la connotación ilícito refiere a *lo no permitido legal o moralmente, o a un delito*, mientras que vituperable, se atribuye a aquello que merece vituperio.

Por cuestión de método, se procederá en primer lugar al análisis de los agravios que el actor formula para demostrar que no se resolvió en forma exhaustiva todos los puntos que constituían la litis en el medio impugnativo de origen; en particular, el relativo a que la autoridad responsable no efectuó pronunciamiento alguno sobre *qué tipo de propaganda constituyen los desplegados publicados por el Partido Revolucionario Institucional en el periódico Reforma*; lo anterior, porque los planteamientos de disenso que efectúa el enjuiciante, representan una cuestión de carácter preferente, y porque de determinarse fundados, la consecuencia necesaria sería revocar la resolución impugnada y ordenar la reposición del procedimiento administrativo, a efecto de que la responsable se pronunciara nuevamente sobre los puntos planteados.



Del estudio integral de la demanda se observa que el instituto político apelante se inconforma en esencia, porque la autoridad electoral responsable desatendió que la queja presentada tuvo como fundamento el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contiene la prohibición de *denigrar a las instituciones y a los partidos políticos o calumniar a las personas*, cuestión que a su consideración debió haber sido abordada en la determinación impugnada.

El agravio reseñado es infundado.

A efecto de realizar el estudio de los planteamientos atinentes, en primer lugar, conviene establecer la argumentación hecha por la autoridad responsable en la parte controvertida de la resolución que ahora se impugna.

Se observa que la responsable, a foja sesenta de la resolución en estudio, fijó la litis del procedimiento administrativo sancionador en determinar la presunta transgresión a la normatividad electoral atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivada de la presunta difusión de dos desplegados intitulados: ***“La democracia en el IFE se resume a lo caído, caído”*** e ***“IFE DEL ERROR...A LA INCOMPETENCIA...A LA COMPLICIDAD”***, publicados los días trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve en el periódico “Reforma”, en los que a juicio del quejoso, se denigró al Partido Acción Nacional, así como al Instituto Federal Electoral, contraviniendo lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; en relación con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso p); 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, inciso j) y 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

También, a través del estudio que realizó, arribó a la conclusión de que las expresiones emitidas por el Partido Revolucionario Institucional, en los desplegados materia de inconformidad no implicaban actos que tuvieran por objeto denigrar a las instituciones y por ello trajo a cuentas lo dispuesto por los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisando que las locuciones emitidas por el partido Revolucionario Institucional, a través de los desplegados materia de inconformidad, tuvieron por finalidad criticar la labor de la máxima autoridad electoral federal.

Por tal motivo, esta Sala advierte, contrario a lo que sostiene el apelante, que la resolución fue exhaustiva, toda vez que la responsable, a la luz de los dispositivos citados examinó y valoró los desplegados materia del procedimiento administrativo sancionador, concluyendo que las manifestaciones sujetas a valoración se encontraban amparadas por la garantía de la libertad de expresión contenida en el artículo 6 Constitucional, al encontrar que hacían alusión a meras opiniones, dirigidas a criticar acciones implementadas por el partido impetrante.

De ahí lo infundado del agravio.

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

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

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

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

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

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

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

- a) Que se ataque a la moral;
- b) Se afecten los derechos de terceros;
- c) Se provoque algún delito, o
- d) Se perturbe el orden público.

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

Diversos han sido los criterios que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la naturaleza y alcance que corresponde a los derechos de libre expresión de ideas, comunicación y acceso a la información contenidos en el

artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Por su alcance temático, destaca la jurisprudencia P./J. 25/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apreciable en la página 1520, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, del mes de mayo de dos mil siete, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

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

Los Tratados Internacionales, aprobados por el Estado mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han sido reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como integrantes del orden jurídico nacional, revelan una consonancia con la perspectiva que sostiene el orden constitucional mexicano en lo atinente a la libertad de expresión, la cual, no ha sido concebida como un derecho absoluto o ilimitado.

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

## **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

### **Artículo 19**

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

estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

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

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

## **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

### **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

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

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

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

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información

o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

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

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

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

- a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones;
- b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por cualquier medio;
- c) Toda persona tiene derecho a obtener información;
- d) El ejercicio del derecho a *la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa*, sino sólo a ciertas restricciones y a responsabilidades ulteriores;
- e) Tanto las restricciones al derecho a la libre expresión, como las responsabilidades ulteriores deben estar expresamente previstas en la ley y ser necesarias para



asegurar: 1) El respeto a los derechos y reputación de los demás, y 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social;

f) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, de enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otro medio destinado a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones;

g) Se debe prohibir expresamente, en la ley toda propaganda en favor de la guerra; toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, incluidos los de raza, color, religión, idioma y nacionalidad.

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

Tal aserto se corrobora con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

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

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha orientado su criterio en el sentido de que, tratándose del debate democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. Se ha considerado que debe permitirse a los titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento, de expresión y de información, que cuestionen e indaguen sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, de tal modo que los electores puedan formar lo más libremente posible su criterio para votar. En tal virtud, las libertades de expresión y de información, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter político-electoral son elementos que interactúan y se fortalecen entre sí.

Asimismo, este Tribunal ha considerado que las elecciones libres y auténticas, así como la libertad de expresión, en particular la libertad de debate y crítica política, al igual que

el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional integrado al orden jurídico nacional por disposición del artículo 133 de la norma fundamental ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones<sup>3</sup> que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, lo que fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

La perspectiva de ese tribunal comunitario se ha dirigido a considerar indispensable la tutela del ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, porque la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del

---

<sup>3</sup> Véase particularmente casos *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001, por lo que ve a los temas de libertad de expresión y censura previa. **Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, sentencia del 6 DE FEBRERO DEL 2001 Y Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004**

sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan.

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

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

Así, se han pronunciado la jurisprudencias 11/2008 y 14/2007, que llevan por rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.”*** y ***“HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”***

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

por la normatividad secundaria y los instrumentos jurídicos de carácter internacional.

Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos, dado que así lo disponen el artículo 11, párrafos 1 y 2,<sup>4</sup> de la invocada Convención Americana multicitada.

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

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

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

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

(...)

---

<sup>4</sup> Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

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

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

3...

### Apartado C

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

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

"ARTÍCULO 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

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

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

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

Esto constituye un imperativo del sistema democrático mexicano, si se tiene presente que es derecho fundamental de toda persona el respeto y la garantía del derecho a su dignidad, para no ser sujeto de ataques indebidos en su honra y reputación, así como de conductas que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, según se dispone en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

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

**PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.**—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, **así sea en el contexto de una opinión, información o debate**, lo que armoniza con lo dispuesto en el artículo 6º de la propia Carta Magna, en cuanto a la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.

De acuerdo a lo anterior, es inconcuso que para determinar si una determinada expresión en el marco del debate político efectivamente transgrede el mandato constitucional y legal atinente a que no se calumnien a las personas ni se denigren a las instituciones y entre ellas a los partidos políticos, exige que se realice un examen integral en el



que se revise si efectivamente se calumnió a alguna persona o se denigró a una institución, tal como lo señala la hipótesis normativa, pero en el cual, no debe soslayarse el valor fundamental que reviste la libertad de expresión en el debate político, piedra angular en toda sociedad democrática.

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

Conforme a las directrices que se han señalado, es posible para esta Sala Superior determinar que se encuentra ajustada a Derecho la determinación Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante la cual, estimó **infundado** el procedimiento de origen.

Al respecto, ha de considerarse que la valoración concreta que efectuó la autoridad electoral responsable, para llegar a la conclusión de que las expresiones emitidas por el Partido Revolucionario Institucional no implicaban actos que tuvieran por objeto denigrar a institución alguna, se fincaron sobre las premisas siguientes:

Desde su perspectiva, la autoridad electoral identificó que en general, *las expresiones contenidas en los desplegados periodísticos en cuestión, se encuentran encaminadas a plantear la inconformidad del Partido Revolucionario*

*Institucional respecto de la gestión que desempeña el Instituto Federal Electoral.*

En forma más concreta, encontró la autoridad que las *locuciones emitidas por el Partido Revolucionario Institucional tienen como finalidad efectuar una crítica de la labor de la máxima autoridad federal, que desde su punto de vista, benefició con su accionar a uno de los contendientes políticos, a saber, al Partido Acción Nacional.*

Así, encontró la responsable que el partido político denunciado se encontraba legitimado para expresar ante la ciudadanía su inconformidad respecto de las acciones que realizan las autoridades, en este caso, el Instituto Federal Electoral y que tal legitimación deviene de que los partidos políticos son *entidades que representan una determinada corriente o pensamiento, lo que les faculta para emitir opiniones a través de las cuales contrasten ideas y difunden su posición con los temas que revisten interés general de la población.*

En ese orden, la autoridad electoral estimó justificadas, incluso, las eventuales críticas negativas contenidas en los mensajes de los institutos políticos, aun cuando pudieran contener expresiones duras e intensas, porque en esencia, coadyuvan a mejorar el pluralismo político así como el desarrollo de una cultura democrática de la sociedad.

Mediante la invocación de diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificables por las jurisprudencias intituladas: *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”*, y *“LIBERTAD DE*

*EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO*”, así como diversos asuntos resueltos por esta Sala Superior, tales como el expediente relativo al recurso de apelación SUP-RAP-09-2004, y la tesis relevante que lleva por título: *PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación del Estado de Chihuahua y similares)*, la autoridad responsable llegó a la conclusión de que las expresiones emitidas por el Partido Revolucionario Institucional **no pueden ser consideradas como un acto propagandístico que tuviera el objeto de denigrar a la autoridad electoral, sino que su objetivo esencial era transmitir a la ciudadanía la inconformidad del referido partido político frente acciones que atribuyó al Instituto Federal Electoral que, desde su perspectiva, beneficiaron a otro de sus opositores políticos en detrimento de sus intereses.**

Así, reconoció la autoridad responsable que si bien la crítica que formuló el Partido Revolucionario Institucional pudiera apreciarse dura e intensa, su finalidad era fundamentalmente, mostrar su inconformidad con la gestión de las autoridades electorales, en la medida que para el citado instituto político, ese tema reviste un *interés general*, que puede incluso, ser relevante para que el electorado decida por quien ejercer su voto, característica que le dota de un carácter eminentemente informativo y da lugar a considerar que tales expresiones se encuentren amparadas por la garantía de

libertad de expresión plasmada en el artículo 6° de la norma fundamental.

En forma más concreta, la autoridad electoral se pronunció respecto de algunas expresiones contenidas en los desplegados de mérito, cuyo contenido literal es el siguiente:

*“POR ERROR DEL IFE LE QUITARON MÁS DE 16 MIL SPOTS A LA ALIANZA PRI SONORA Y EN CAMBIO SE LOS INCREMENTARON ILEGALMENTE AL PAN.”*

*“CONSEJEROS DEL IFE, EN CONTUBERNIO POR EL PAN, FALLAN EN CONTRA DL PRINCIPIO DE EQUIDAD, BENEFICIANDO CLARAMENTE AL PAN Y DECIDEN NO REPARAR EL DAÑO.”*

*“EN CONTUBERNIO CON LOS REPRESENTANTES DEL PAN, LOS CONSEJEROS DEL IFE HAN DEJADO PASAR EL TIEMPO DELIBERADAMENTE”*

En particular, respecto de las expresiones antes enlistadas, expresó la responsable que **no implicaban una denigración al Partido Acción Nacional porque tales manifestaciones sólo constituían meras expresiones, que no podían estar sometidas a algún canon de veracidad.**

En apoyo de su afirmación, la responsable invocó diversos criterios de esta Sala Superior, como el relativo al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-34/2006. En la ejecutoria relativa este órgano de jurisdicción electoral efectuó una distinción fundamental.

Señaló que en la ejecutoria de mérito se distinguió con claridad entre la **afirmación de un hecho** (que por supuesto, comprende aquellos hechos susceptibles de verificación o contrastación empírica, porque están referidos a una realidad descriptible y tienen una dimensión personal, temporal y espacial que los individualiza y los distingue de los demás) y la **afirmación de una opinión** (que se refiere más bien a aquellas ideas, creencias y opiniones no susceptibles de comprobación empírica y por ende, de naturaleza plenamente controvertible)

En razón de esa divergencia conceptual, y al estimar que el contenido de los desplegados se ajustaba a la segunda variable antes mencionada, la autoridad electoral consideró que constituían ideas, creencias y opiniones sostenidas por el instituto político denunciado tendentes a fomentar la discusión frente a uno de sus contendientes electorales, motivo por el cual, no se encontraban sujetas a canon de veracidad alguno, en la medida que su afirmación no resultaba ser más que una valoración subjetiva, resultado de la apreciación personal del instituto político, que de ningún modo podía ser contraria al orden electoral.

Incluso, respecto de la utilización de la palabra *contubernio*, señaló que por el contexto en el que se empleó en el desplegado, no podría aludir a una idea de acuerdo entre las personas referidas (Partido Acción Nacional y el Instituto Federal Electoral,) y por ende, no podía estimarse tal expresión como *intrínsecamente injuriosa, difamante, o que su finalidad hubiese sido denigrar la imagen de alguien, porque el propósito del desplegado fue concretamente emitir una expresión crítica,*

*respecto de un hecho en el que intervino el Instituto Federal Electoral.*

Ahora bien, se estima correcta la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral en razón que el contenido integral de los desplegados no revela que se hubiese vulnerado el mandamiento constitucional expresado en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el numeral 38, párrafo I, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ha sido transcrito en líneas precedentes.

Esta Sala Superior, al resolver controversias en las que ha sometido a debate la denigración de instituciones o la calumnia de las personas, ha partido del concepto que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien" e "injuriar (agraviar, ultrajar)".

El término denigrar, según su acepción genérica, consiste en *hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión.*

De acuerdo a la definición anterior, no puede interpretarse que toda expresión, dada su dureza o severidad intrínseca, pueda ser considerada implícitamente como un acto de denigración o denostación a las autoridades o entes públicos a quienes se dirija.

Aceptar tal aserto implicaría proscribir de antemano todas aquellas expresiones que enmarcadas en un contexto de

debate democrático, pudieran dirigirse únicamente a un intercambio de propuestas u opiniones meramente ideológicas, lo cual acotaría ostensiblemente el libre ejercicio de la libertad de expresión.

En la especie, acorde con lo expuesto por el Instituto Federal Electoral responsable, esta Sala Superior no advierte que su contenido integral actualice la hipótesis de prohibición constitucional contenida en el artículo 41, Base III, apartado C, de la Constitución Federal en tanto no representa una expresión que denigre *a la autoridad electoral*.

Para profundizar sobre este rubro, se impone traer a cuentas los desplegados publicados en el diario Reforma el trece y diecinueve de mayo de dos mil nueve.

Desplegado publicado el trece de mayo de dos mil nueve.

## La democracia en el IFE se resume a "lo caído, caído"

Un IFE así no puede garantizar elecciones justas en | S o §

1. POR ERROR DEL IFE LE QUITARON MÁS DE 16 MIL SPOTS A LA ALIANZA PRI SONORA Y EN CAMBIO SE LOS INCREMENTARON ILEGALMENTE AL PAN.

2. CONSEJEROS DEL IFE. EN CONTUBERNIO CON EL PAN, FALLAN EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD, BENEFICIANDO CLARAMENTE AL PAN Y DECIDEN NO REPARAR EL DAÑO.

Así lo dijeron retirándose a la solicitud por parte del PRI | b n b r i para reponer Eo6 spots:

*\* Como dicen en mi pueblo: lo caído, caído"*

Roberto Gil, Representante del PAN en el IFE

*\* Ahora, en la primera parte hubo una transmisión, una serie de transmisiones que no correspondían a la pauta. Como tu dices, pues lo caído, caído"*

Arturo Sánchez, Consejero Electoral del IFE

### SEÑORES CONSEJEROS DEL IFE:

El concepto de equidad no se reduce a "lo caído, caído" como los mismos consejeros lo expresaron.

Tal vez esa sea su filosofía en los negocios, pero en la democracia y en la legalidad es otra cosa muy diferente.

Ustedes diseñaron las reglas de esta elección. **Y USTEDES SON LOS PRIMEROS EN NO CUMPLIRLAS.**

Ustedes asignaron a los partidos y candidatos una cantidad equitativa de spots.

**Y USTEDES SON LOS PRIMEROS EN ROMPER ESA EQUIDAD.**

La primera vez que alzamos la voz por este tema nos quedaba la duda de que lo sucedido fue por error técnico o involuntario.

Ahora no. Ahora exigimos que respeten la ley.

Ustedes dicen *lo caído, caído*".

Acá nosotros decimos **O ME CUMPLES...O ME CUMPLES.**



PD. Y aún con esta elección de Estado en contra del PRI Sonora, Alfonso Elias lleva una sólida ventaja.

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN: ENRIQUE ERRO RODRIGUEZ.

INSERCIÓN PAGADA



**Desplegado publicado el diecinueve de mayo de dos mil nueve.**

# IFE: DEL ERROR ...A LA INCOMPETENCIA ...A LA COMPLICIDAD.

**ERROR:** *Primero pensamos que había sido un error del IFE en las campañas en Sonora. Le quitaron spots al PRI Sonora y le dieron de más al PAN. Rompieron el principio básico de la democracia: la equidad.*

**INCOMPETENCIA:** *Reclamamos, aceptaron su equivocación y no repusieron. A pesar de que la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del mismo IFE admitió que había que reponerlos, los consejeros del IFE resumieron su posición de una manera poco profesional: "locaído, caído"<sup>61</sup>*

**COMPLICIDAD:** *Nos están orillando a pensar que, ni fue error, ni fue incapacidad. El comportamiento del IFE nos ha hecho pensar en complicidad y dolo. En contubernio con los representantes del PAN, los consejeros del IFE han dejado pasar el tiempo deliberadamente. Ya pasaron 6 semanas desde que iniciaron las campañas y no han repuesto un solo spot,*

**FALTAN 47 DÍAS PARA QUE TERMINE EL PROCESO ELECTORAL Y EL IFE SIGUE SIN RESOLVER EL PROBLEMA DE EQUIDAD EN LAS ELECCIONES DE SONORA.**

**LOS DADOS ESTÁN CARGADOS.  
EXIGIMOS LA REPOSICIÓN DE LAS PAUTAS DISMINUIDAS POR "ERROR".**



De los anteriores desplegados se observa que a través de ellos, el Partido Revolucionario Institucional, en una forma general, transmite a la ciudadanía su inconformidad respecto a

la actuación del Instituto Federal Electoral, en materia de tiempo en televisión en las campañas del Estado de Sonora.

Se aprecia también, que el modo expresivo utilizado en los desplegados es vehemente y abierto, porque mediante sus manifestaciones, busca ilustrar con claridad cuál es su particular perspectiva del accionar institucional del órgano encargado de la organización electiva.

Así, en el primero de los desplegados se atribuye un error al Instituto Federal Electoral que implicó que se quitaran más de dieciséis mil spots a la Alianza PRI Sonora y que se afirma, pudieron haber beneficiado a su oponente político.

Se sugiere también, que el actuar del Instituto Federal Electoral trastoca el principio de equidad, porque produjo un claro beneficio al Partido Acción Nacional en la contienda electoral, e incluso, se señala que el mencionado Instituto permitió que se efectuaran una serie de transmisiones en forma diversa a la señalada por las pautas correspondientes.

En el segundo desplegado, se reitera la idea que tiene el partido político de que el Instituto Federal Electoral cometió un error que vulneró el principio de equidad electoral y posteriormente, se insinúa que no se trató de un error sino que obedeció a la incapacidad institucional de ese órgano constitucional autónomo.

En ambos casos, es patente que lo manifestado en los desplegados, sólo representa la exteriorización de una reflexión

concreta que realizó el Partido Revolucionario Institucional sobre la forma como actuó el Instituto Federal Electoral en el proceso comicial a que alude.

Mediante el contenido de los desplegados externó su particular perspectiva del modo en que actuó el Instituto Federal Electoral, lo que evidencia en todo caso, el ejercicio de su libertad expresiva, que goza de una particular dimensión si se atiende al carácter de entidad pública que le corresponde.

En ese orden, es manifiesto que lo expresado por el instituto político no rebasa el marco de licitud de la libertad de expresión, en tanto que en la vía periodística se difunde una opinión sobre un tema socialmente relevante, que en la especie, si bien puede juzgarse como una crítica severa a la gestión de las autoridades electorales, tal característica no le imprime por sí misma un carácter denigratorio.

Por tanto, la expresión que ejerce el instituto político no sobrepasa los límites, si bien aguda, no deja de cumplir con una finalidad crítica producto de las tareas desempeñadas por el Instituto Federal Electoral en la elección; en concreto lo atinente a la distribución de tiempos en radio y televisión en el Estado de Sonora; las cuales permiten la configuración de una opinión pública libre e informada.

No pasa inadvertido que algunas de los vocablos utilizados, como son *contubernio*, *complicidad*, para algún punto de vista, a través de su significado semántico, pudieran evidenciar expresiones intrínsecamente denigrantes o

denostativas, porque por sí mismas ilustran sobre un proceder de quebrantamiento a la ley, o en su caso, de un acto asociativo para cometer un delito.

Empero, no debe desatenderse que su utilización se enmarcó claramente en un contexto crítico y de opinión que no puede ser sometido a examen aislado por la selección que se hizo de las palabras o frases utilizadas.

De asumir tal posición se llegaría al extremo de considerar que el mandato constitucional atinente a no denigrar a las instituciones o calumniar a las personas, pudiera estar restringido por un ámbito específico de expresión que coartaría el derecho de los partidos políticos a elegir libremente su modalidad expresiva, lo que sin lugar a dudas, atentaría con el pleno ejercicio de ese derecho fundamental.

Por tanto, es inconcuso que tales expresiones no actualizan las hipótesis contenidas en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque en esencia, se trata de expresiones que en el contexto que se utilizaron, tuvieron un objetivo sustancial atinente a hacer patente la perspectiva del Partido Revolucionario Institucional respecto del accionar de la máxima autoridad electoral encargada de la organización de las elecciones.

De ahí que sea incuestionable que el citado partido político sólo elevó a la opinión pública su desacuerdo con

ciertas actuaciones del ente público mencionado en su accionar institucional, interpelación legítima en una sociedad democrática en tanto se traduce en cauce expresivo de su posición concreta sobre un hecho de eminente interés general.

En ese orden, puede apreciarse que las expresiones que plasmó el partido político en los desplegados no revela que se haya rebasado la prohibición consignada en la Constitución Federal atinente a que se denigren a las instituciones (entre ellas a los partidos políticos) o se calumnien a las personas; es decir, no se advierte que su expresión rebase el límite expresivo que la norma fundamental permite en el marco del debate político, porque como ya se explicó, implicaron la expresión del partido político sobre su opinión divergente con el proceder del Instituto Federal Electoral en relación con su actividad en el proceso electoral en el Estado de Sonora.

De ese modo, la información contenida en los desplegados, en todo caso, es la expresión de la visión que tiene el Partido Revolucionario Institucional sobre si el Instituto Federal Electoral, en su actuar se apegó a lo establecido por el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 104, 105 y 106 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Entonces, es claro que las posiciones efectuadas por el Partido Revolucionario Institucional se justifican en tanto que al Instituto Federal Electoral le compete un deber constitucional atinente a la organización de la elecciones federales, contribuir

al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, además de garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los institutos políticos en materia de radio y televisión; aspectos todos los anteriores que revisten sin duda alguna interés público y por ende, deviene imperativo que las restricciones al ámbito expresivo de los partidos políticos deben ser excepcionales, al estar inmersos por definición en el debate político nacional.

Cabe mencionar que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su observación 25, denominada "*Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas*"; establece en su párrafo 20, que los Estados tienen la obligación de establecer una **Junta Independiente** para que supervise los procesos electorales y garantice que se desarrollen en forma justa e imparcial.

Como se puede observar, la propia naturaleza del Instituto Federal Electoral, pone de manifiesto el significado de su trabajo para cualquier sociedad democrática, lo que lleva implícito que el ejercicio de la libertad de expresión no pueda excluir aquellas opiniones o ideas vinculadas a su funcionamiento, en razón de que sólo mediante ese ejercicio expresivo puede aspirarse a su optimización.

Por tanto, cualquier crítica al instituto Federal Electoral no puede ser considerada automáticamente como denigrante, porque en cada caso ha de analizarse la naturaleza, características y forma en que se hace la divulgación de las expresiones que hagan desmerecer el su trabajo.

Consecuentemente, al resultar infundados los conceptos de agravio en estudio, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

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

Único. Se confirma la resolución impugnada.

**NOTIFÍQUESE: Por oficio** a la autoridad responsable, anexando copia certificada de esta sentencia; personalmente al actor en los domicilios señalados en autos, y por estrados a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes a la autoridad responsable y archívese este expediente como asunto concluido.

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

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**