

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
CONSEJO GENERAL

EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/004/2011.

PROMOVENTES: CIUDADANOS ONASIS GALDINO ZÁRATE PAZ Y EDGAR SERRANO ENRÍQUEZ.

PROBABLE RESPONSABLE: CIUDADANA EMELIA HERNÁNDEZ ROJAS.

RESOLUCIÓN

México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil once.

VISTO el estado procedimental que guardan las constancias que integran el expediente al rubro citado, y

RESULTANDO

1. DENUNCIA. El dieciséis de junio de dos mil once, se presentó en la Oficialía de Partes de este Instituto, un escrito signado por los ciudadanos Onasis Galdino Zárate Paz y Edgar Martín Serrano Enríquez, mediante el cual hacen del conocimiento de esta autoridad hechos que pueden ser constitutivos de faltas electorales y en su caso objeto de sanción en contra de la ciudadana Emelia Hernández Rojas.

2. TRÁMITE. Recibida la denuncia de mérito, la Secretaría Ejecutiva ordenó la realización de las diligencias tendentes a la preservación y constatación de los indicios aportados por la parte denunciante. De igual modo, mediante proveído de veintisiete de junio dos mil once, dicha instancia determinó turnar el presente expediente a la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Consejo General de este Instituto Electoral, proponiéndole la admisión de la denuncia de mérito, a efecto de que, en el ámbito de su competencia, realizara las diligencias necesarias para la sustanciación del procedimiento de queja; remisión que quedó formalizada por oficio número IEDF-SE/QJ/146/2011.

3. ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y CONTESTACIÓN. Por proveído de cinco de julio del año en curso, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas de este Instituto asumió competencia para conocer los hechos denunciados; admitió la queja a trámite, asignándole el número de

expediente IEDF-QCG/PE/004/2011; instruyó al Secretario Ejecutivo que realizara todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados y, por último, ordenó emplazar a la presunta responsable, lo cual se materializó el once de julio de dos mil once.

Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral local, el primero de agosto de dos mil once, la ciudadana Emelia Hernández Rojas dio contestación al emplazamiento del que fue objeto, formulando las manifestaciones y ofreciendo los medios de prueba que consideraron pertinentes.

4. PRUEBAS, ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de cuatro de agosto de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, proveyó sobre la admisión y desahogó las pruebas que fueron ofrecidas por las partes y ordenó que se pusiera a su vista el expediente en que se actúa para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Una vez agotadas todas las diligencias, mediante acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil once, dicha Comisión ordenó el cierre de instrucción y la elaboración del anteproyecto de Resolución correspondiente.

5. APROBACION DEL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN. En sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobó el anteproyecto de resolución atinente, con objeto de que fuera sometido a la consideración del Consejo General de este Instituto Electoral.

En virtud de que este expediente ha quedado en estado de resolución, este Órgano Superior de Dirección procede a resolver el presente asunto, de conformidad con los siguientes

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA. Con fundamento en los artículos 120, párrafos cuarto, quinto y sexto, 123, párrafo primero, 124, párrafo primero y 136 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1, 3, 18 fracciones I y II, 20, 25, 35, fracciones XIX y XXXV, 36, 42, 43, fracción I, 44, fracciones I y III, 187, párrafo segundo, fracción II, 222, fracción XIV, 223, último párrafo, 372, 373, fracción II, inciso b), 374, 376, fracción VI, 377, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, este Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal es competente para conocer y resolver el presente asunto, habida cuenta que se trata de una queja promovida por los ciudadanos Onasis Galindo Zárate Paz y Edgar Serrano Enríquez, en contra de una ciudadana de nombre Emelia Hernández Rojas, por la probable comisión de conductas presuntamente constitutivas de infracciones a disposiciones electorales en el Distrito Federal.

II. PROCEDENCIA DE LA QUEJA. Para que esta autoridad electoral esté en condiciones de valorar el fondo del presente asunto y resolver lo que resulte procedente respecto de la denuncia presentada por los ciudadanos Onasis Galindo Zárate Paz y Edgar Serrano Enríquez, es menester constatar si en la especie se satisfacen los presupuestos normativos y procesales de la vía, ya que sin éstos, no puede ser iniciado válidamente, ni tramitarse con eficacia jurídica un determinado procedimiento.

En el entendido de que las normas contenidas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal son de orden público e interés general, según dispone el artículo 1º, párrafo primero del propio ordenamiento, el análisis de los mencionados presupuestos procede de oficio o a petición de parte.

En lo conducente, resulta aplicable la jurisprudencia **J.01/99**, sustentada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que se transcribe a continuación:

“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. Previamente al estudio de los agravios formulados a través de los medios de impugnación que regula el Código Electoral del Distrito Federal, este Tribunal debe analizar las causales de improcedencia que en la especie puedan actualizarse, por ser su examen preferente y de orden público, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1º del Código Electoral del Distrito Federal.

Recurso de apelación TEDF-AP-001/99. Partido Acción Nacional. 30 de marzo de 1999. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Estuardo Mario Bermúdez Molina. Secretaria de Estudio y Cuenta: Nohemí Reyes Buck.

Recurso de apelación TEDF-REA-008/99. Partido Revolucionario Institucional. 24 de junio de 1999. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Rodolfo Terrazas Salgado. Secretario de Estudio y Cuenta: Alejandro Juárez Cruz.

Recurso de apelación TEDF-REA-011/99. Socorro Aparicio Cruz. 24 de junio de 1999. Mayoría de tres votos. Ponente: Estuardo Mario Bermúdez Molina. Secretaria de Estudio y Cuenta: Nohemí Reyes Buck.”

Ahora bien, es de apuntar que artículo 372, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, prevé, en esencia, el derecho que asiste a cualquier persona para denunciar ante la autoridad electoral administrativa, presuntas violaciones a la normativa electoral, a efecto de que ésta desarrolle la investigación a que haya lugar.

Las afirmaciones puestas en conocimiento de la autoridad deben, en principio, generar un mínimo de credibilidad sobre la existencia de las conductas denunciadas, lo cual se logra mediante la referencia a hechos que pudieron haber ocurrido en un tiempo y lugar determinados, conforme a cierto modo de ejecución.

Basta con que el autor de la queja aporte datos inherentes a la forma de comisión del ilícito y el momento de su ejecución, o bien, detalles que pudieran ser útiles para la identificación de las personas vinculadas a los hechos, a las cosas en que recayeron las acciones o a los instrumentos supuestamente empleados, entre otros, para lo cual es menester que aporte

los elementos que sustente la decisión primigenia de instar el procedimiento.

Esos hechos deben suponer el incumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal a cargo de las asociaciones políticas, o bien, la violación de alguna prohibición contemplada en el propio ordenamiento. Esto es, la queja debe versar sobre presuntas infracciones o faltas que de conformidad con la normatividad aplicable, deben sancionarse.

En atención a que el procedimiento administrativo contemplado en el citado artículo 372, tiene como finalidad verificar que las asociaciones políticas se conduzcan por los cauces legales, no cabe que esta autoridad electoral investigue hechos que no revistan el carácter de ilícitos o agote un procedimiento carente de objeto concreto, susceptible de transformarse en una investigación caprichosa y, por consiguiente, arbitraria.

Con la denuncia, además, quien la promueva debe aportar medios de prueba idóneos y suficientes para presumir la existencia de los hechos que solicita sean investigados. Esta previsión no implica que el quejoso acredite de modo fehaciente la infracción denunciada, solamente entraña la carga para que éste presente a la autoridad de conocimiento, elementos de convicción encaminados a acreditar, al menos en grado indiciario, la comisión de los hechos motivo de su denuncia.

La valoración primigenia y adminiculada de los elementos enunciados, permite a esta autoridad establecer la viabilidad de la investigación solicitada y, en vía de consecuencia, determinar si ha lugar a iniciar o no el procedimiento correspondiente.

No pasa inadvertido que, al tratarse de un procedimiento de investigación, la actividad de este Instituto Electoral no se circunscribe a la simple valoración de las consideraciones de hecho y elementos de convicción aportados por quienes intervienen en el procedimiento, sino que en ejercicio

de las atribuciones que le asisten, válidamente puede ordenar la realización de diligencias previas para allegarse de datos que le permitan verificar de forma racional la viabilidad de los hechos denunciados y, así, estar en condiciones de emplazar a persona o partido alguno. Consecuentemente, la práctica de esas diligencias impide que se generen actos de molestia a los gobernados, sin que la autoridad cuente con elementos suficientes sobre la presunta responsabilidad del indiciado.

En efecto, para que esta autoridad esté en condiciones de emplazar a persona o partido alguno —generando con ello algún acto de molestia— es preciso que realice todas aquellas diligencias o indagatorias que permitan verificar y tener como producido un hecho imputable al denunciado, de manera tal que al momento de generarse dicho acto de molestia la autoridad cuente con elementos probatorios suficientes que lo sustenten y, de esta manera, no se genere un perjuicio indebido al afectado.

No pasa desapercibido, además, que la práctica de diligencias previas no tiene por objeto únicamente allegarse de más elementos de convicción sobre la veracidad de los hechos denunciados o la presunta responsabilidad de algún individuo o asociación política; por el contrario, éstas constituyen una garantía para los posibles afectados, en tanto que se les garantiza que, cuando sean emplazados a un procedimiento sancionatorio, la autoridad cuenta con elementos suficientes para tener por realizado un acto imputable al denunciado.

Al respecto, el Manual de Derecho Administrativo Sancionador del Ministerio de Justicia Español, expone lo siguiente:

“Por la gravedad que entraña y la trascendencia que tiene el ejercicio de la potestad sancionadora manifestada no sólo por la resolución sancionadora última, sino por la mera tramitación de este procedimiento, de tal manera que el administrado que es objeto de un expediente sancionador por esa sola circunstancia se encuentra intensa y negativamente afectado en su estatus jurídico, se hace necesario que la decisión de incoar el procedimiento sancionador sea fundada, y esté asentada en sólidas razones que exijan e inviten a dicha incoacción. Por ello, y con la finalidad de permitir a la Administración conocer los hechos previsiblemente infractores, las circunstancias concurrentes así como las personas causantes o intervinientes en los mismos, puede aquélla acometer la práctica de las actuaciones de investigación e indagación

previas que sean necesarias u oportunas para verificar hasta qué punto existe base racional para entender producido un hecho infractor imputable a una persona física o jurídica determinada, posibilitándola para valorar la conveniencia o no de incoar el expediente sancionador.

"Las actuaciones previas, también denominadas diligencias previas, información previa, o en terminología de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, información reservada, constituyen en este sentido una garantía encaminada a asegurar el correcto y mesurado ejercicio de esta potestad, evitando en lo posible fallidas acusaciones sin base legal o fáctica o la apertura precipitada de expedientes sancionadores llamados a culminar en una resolución débilmente fundada en derecho o alternatively en una resolución de archivo."

Precisado lo anterior, esta autoridad determina que la queja presentada por los ciudadanos Onasis Galindo Zárate Paz y Edgar Serrano Enríquez satisface los extremos referidos, en virtud de que:

- a) En el escrito inicial, los promoventes narran hechos y precisan las circunstancias de tiempo, lugar y modo, en la medida que se describen conductas cuya autoría es atribuida a la ciudadana Emelia Hernández Rojas; específicamente, la difusión de elementos publicitarios en diversos puntos de la delegación Magdalena Contreras, con el ánimo de promover, a decir de los denunciantes, la aspiración de la mencionada ciudadana para ser postulado a un cargo de elección popular, antes de que inicien los plazos que para ello establece el Código de la materia, con la correspondiente erogación de recursos.
- b) Ese proceder, de manera presuntiva, entraña la realización de actos anticipados de precampaña; por ende, la trasgresión de lo dispuesto por los artículos 223, fracción III, 231, fracción II, 232, fracción I y 236 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que expresamente los proscriben.
- c) Del mismo modo, cabe apuntar que con objeto de acreditar sus aseveraciones, los promoventes ofrecieron diversos medios de prueba, los cuales al ser analizados por este órgano administrativo electoral permitieron establecer, al menos en grado indiciario, la verosimilitud de los hechos denunciados.

d) Aunado a lo anterior, tanto la Secretaría Ejecutiva como la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, en sus calidades de instancias tramitadora y sustanciadora del procedimiento en que se actúa, ordenaron realizar diligencias preliminares tendentes a allegarse de mayores elementos de juicio, con base en los cuales proveyó la procedencia de la indagatoria.

Los componentes referidos, permiten arribar a la conclusión de que en el presente caso se satisfacen los presupuestos de la vía y, por tanto, ha lugar a analizar el fondo de la queja planteada con base en los elementos que obran en autos, a fin de que esta autoridad electoral resuelva si es procedente o no la pretensión de los quejosos.

No se omite referir que al desahogar el emplazamiento que se le hizo a la presunta responsable, ésta solicitó desechar la investigación en que se actúa, debido a que, a su juicio, la denuncia carece de elementos constitutivos de violaciones a las disposiciones legales vigentes y aplicables en materia constitucional, electoral federal, local y normas complementarias en el Distrito Federal, lo cual resulta improcedente, a la luz de los razonamientos vertidos en párrafos precedentes, los cuales hacen manifiesto que la queja satisface los presupuestos procesales y normativos que exige la facultad investigadora de esta autoridad.

III. MARCO NORMATIVO. Dado que el presente asunto entraña la posible comisión de actos anticipados de precampaña, se impone establecer el marco constitucional, legal y estatutario en que se fundamentará la resolución respecto de la denuncia presentada por los ciudadanos Onasis Galindo Zárate Paz y Edgar Serrano Enríquez.

1. En los artículos 39, 40, 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases en que se sustenta el sistema jurídico-político mexicano, del que se desprende el marco electoral que rige, entre otros, al Distrito Federal.

Destaca que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio, de ahí que éste sea titular de la soberanía nacional, la cual ejerce a través de los Poderes de la Unión en lo que respecta al régimen federal y de los estatales en lo que toca a sus regímenes internos, atendiendo a lo dispuesto en la constitución federal y las propias de cada Estado. Características que, en lo conducente, son aplicables al Distrito Federal. Con relación a ello, se dispone que la renovación de los poderes u órganos de gobierno ejecutivo y legislativo se realice mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, que atiendan diversos principios y reglas.

Entre esas previsiones se encuentran, el reconocimiento del sufragio universal, libre, secreto y directo como elemento determinante de las elecciones; la existencia de partidos políticos como entidades de interés público y su atribución para postular a ciudadanos a cargos de elección popular; la prevalencia del financiamiento público de los partidos políticos sobre los recursos de origen privado para costear sus actividades ordinarias y de campaña; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores de los procesos electorales; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; la garantía de un entorno de igualdad de oportunidades para desarrollar sus actividades políticas para la obtención del sufragio, inclusive, desde el mismo momento de la elección de sus candidatos; así como el de la legalidad de los actos y resoluciones electorales; entre otros.

Esas condiciones legitiman la expresión del electorado en las urnas, puesto que permiten establecer con cierta verosimilitud que la voluntad ciudadana de elegir a determinados ciudadanos para ocupar los cargos públicos, es la que predomina; por ello, dichos principios tienen un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable e irrenunciable.

Siguiendo esos postulados constitucionales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; disponen en forma general las reglas conforme a las que deben desarrollarse los procesos electorales en este ente federado, precisando las fases que los integran y tiempos a que se sujetan, con especial énfasis a la forma en que las fuerzas políticas, a través de sus dirigentes, militantes y simpatizantes; y la ciudadanía en general, pueden intervenir en cada etapa.

2. En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el legislador local distinguió entre precampañas y campañas electorales, ateniendo al objetivo que unas y otras persiguen. Las primeras, se refieren a la selección interna de los partidos políticos de aquellos ciudadanos que serán registrados ante la autoridad electoral para competir en los comicios; y, las segundas, a la obtención del voto mayoritario de la ciudadanía para ocupar un cargo de elección popular.

Lo anterior se corrobora en términos de los artículos 223, fracciones II, V y VI y 311 del referido ordenamiento electoral local, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 223. Para los efectos del presente Código, se entenderá por:

(...)

II. Actos de precampaña: Todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular;

(...)

V. Procesos de Selección Interna de Candidatos: Conjunto de actos, hechos y actividades establecidas en la convocatoria emitida por los Partidos Políticos con el propósito de elegir o designar a sus candidatos a diversos cargos de elección popular; y

VI. Precampañas: Actividades de carácter propagandístico que forman parte de los procesos de selección interna de candidatos, y que tienen por objeto influir en la decisión de aquellos que integran el universo de votantes que eligen o designan a los candidatos a cargos de elección popular en determinada circunscripción. Estos actos o actividades deberán realizarse dentro del periodo establecido por este Código y estarán sujetas a lo previsto en este mismo ordenamiento y en el Estatuto y demás normatividad interna de los Partidos.

Artículo 311. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los Partidos Políticos o Coaliciones, para la obtención del voto.

Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o sus voceros se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de bardas y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los Partidos Políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En este entendido, los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se tratan de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o de la difusión de las personas que fueron electas, sin que tengan por objeto la propagación de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los diversos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que estos actos son objeto de las campañas electorales que inician una vez que los partidos políticos obtienen el registro de sus candidatos ante la autoridad electoral, los cuales debieron ser previamente seleccionados por el partido postulante.

Del mismo modo, atento a lo antes reproducido es posible establecer que la normatividad electoral local distingue entre procesos internos de selección de candidatos y precampañas, al establecer que los primeros consisten en todos aquellos actos tendentes a la selección de candidatos por parte de los institutos políticos, conforme a la convocatoria que expidan al efecto, en tanto que, las precampañas se refieren al período legal en el que los aspirantes a un cargo de elección popular pueden realizar actividades proselitistas, en el marco de un proceso interno de selección de candidatos de algún partido político.

Válidamente puede sostenerse que las precampañas electorales constituyen aspectos vinculados con los procesos de elección de cargos públicos, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que al ser parte del sistema constitucional electoral deben sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que al respecto emita la Legislatura correspondiente bajo los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. De lo anterior, se colige que en los procesos internos de selección que desarrollan los partidos políticos para elegir a quienes habrán de ser postulados a un cargo de elección popular, pueden desarrollarse actividades de carácter promocional por quienes aspiren a obtener esa nominación, sujetándose a las condiciones y limitantes que explícitamente dispone el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local y las implícitas que de ellas se derivan.

Esto es así, ya que en los actos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, tanto dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, ya que estarían orientadas a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada con el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección de aquél.

Tales restricciones pueden agruparse en los rubros siguientes:

- a) **Restricciones espaciales**, referentes a los lugares en que podrán celebrarse esos actos o difundirse el material propagandístico, prohibiendo los espacios específicos donde no podrían utilizarse para tales efectos;
- b) **Restricciones de cantidad**, que devienen como consecuencia de los topes fijados por la Ley para las erogaciones relacionadas con el proceso de selección interna de candidatos y el electoral, que se traduce en limitación de su número;
- c) **Restricciones de modo**, vinculadas a los medios o formas en que podrán celebrarse esos actos o difundirse la propaganda, estableciendo un catálogo de prohibiciones sobre mecanismos, personas, instrumentos, materiales o cualquier otro elemento relacionado con su exteriorización;
- d) **Restricciones de contenido**, dirigidas a evitar el uso del mensaje político que tienda a denigrar al adversario o a confundir al electorado a partir de la incertidumbre del proceso electivo o de la equiparación de la función pública con la aspiración del candidato o del instituto político al que pertenece; y,
- e) **Restricciones temporales**, que se vinculan a los lapsos en los cuales se podrán realizar lícitamente estas actividades, quedando proscritas las que se hagan fuera de esos tiempos.

Adicionalmente, debe considerarse la limitante del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterada en los diversos 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 6 del Código de Instituciones local. De acuerdo a esos numerales, los funcionarios públicos deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y se establece que la propaganda que los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local difundan bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y en ningún caso

podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implique promoción personalizada de cualquier servidor público.

4. Como parte de las restricciones temporales, la fracción III del artículo 223 del código de la materia, prevé la hipótesis de *“actos anticipados de precampaña”*, al definirlos como *“todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, antes del inicio de las precampañas electorales de los Partidos Políticos”*.

La realización de actos anticipados de precampaña se prohíbe expresamente en el numeral 224, tercer párrafo, del propio Código Comicial local.

Dicha medida tiende a garantizar la equidad en la contienda electoral, a fin de que los aspirantes a una candidatura inicien la difusión de su postulación simultáneamente, sin aventajar a sus contendientes por haberse anticipado. Dado que todo modelo de competencia implica la sujeción a condiciones de igualdad en el comienzo de la misma, pues los resultados carecerían de legitimidad si se sustentaran en la circunstancia de que alguno de los participantes se adelantó a los demás en el inicio de la contienda.

Naturalmente ese objetivo no se consigue si antes de que inicie la fase de precampaña dentro del proceso de selección interno, se despliegan conductas promocionales tendentes a obtener la candidatura al interior del partido político, sea por voto de la militancia o abierto a la ciudadanía en general; en el entendido de que la promoción o difusión de un aspirante a una candidatura en un lapso más prolongado, produce mayor impacto o influencia en el ánimo de quienes habrán de tomar la decisión correspondiente.

Es cierto que el despliegue de una precampaña anticipada, de suyo no garantiza obtener la candidatura de un partido político; pero también lo es

que dicho proceder, además de afectar la equidad de la contienda, contraría el principio de legalidad.

La ley expresamente dispone los plazos en que se pueden desarrollar actos proselitistas durante los procesos electivos internos. Condición que resulta aplicable, por igual, a quienes participen en los mismos, pues la observancia de las prohibiciones legales no es volitiva para sus destinatarios. Dicho de otra forma, no queda al albedrío de los contendientes decidir si se ajustan o no a ese mandato.

En este entendido, tal y como razonó en su momento la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el asunto identificado con la clave SUP-RAP-0019/2011, las normas que proscriben la realización anticipada de actos de precampaña o de campaña (como en el caso del Distrito Federal) están orientadas a tutelar la equidad en la competencia electoral, porque persigue evitar que los contendientes se anticipen a los plazos previstos en la ley, para realizar la promoción, ya sea de los precandidatos, dando a conocer sus propuestas, en busca de obtener el respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, o de los candidatos, para la difusión de sus propuestas y de la plataforma electoral respectiva, presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y promover el voto a su favor.

Por tal motivo, la calidad de “acto anticipado de campaña” no está constreñido a su aspecto material, esto es, que se trate de un acto comunicativo entre el emisor y los posibles electores de la esfera intrapartidista, sino que atiende preferentemente a la referencia temporal, es decir, que ese hecho ocurra antes del inicio del plazo legal que regula la precampañas.

5. Aunado a ello, debe establecerse que no todos los actos promocionales o anuncios que difundan los actores políticos e individuos en general, guardan la misma naturaleza. Por tanto, no todos se inscriben en la condición de electorales.

Es menester tener presente que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar sentencia a los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-147/2008 y SUP-RAP-173/2008, fijó criterios relevantes sobre la actuación de la autoridad administrativa electoral en lo relativo a la tramitación de las quejas que se sometan a su conocimiento y resolución.

Particularmente, las reglas para determinar la naturaleza de la propaganda desplegada por un ciudadano, si ésta es de carácter político electoral, o bien, encuadra en el ejercicio de la libertad constitucional de manifestación de las ideas, sin más límite que la no afectación del orden público o los derechos de terceros o en el ejercicio de una prerrogativa constitucional.

Dichas resoluciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.— De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el

mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-147/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Francisco Bello Corona y Martín Juárez Mora.

Recurso de apelación. SUP-RAP-173/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-197/2008.—Actor: Dionisio Herrera Duque.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y David Cienfuegos Salgado.”

En aplicación de ese criterio, esta autoridad electoral debe considerar, entre otros elementos, las particularidades del emisor del mensaje y aplicar un rasero diverso si se trata o no del titular de un cargo público o de una entidad que fácticamente o por las encomiendas que le atribuya la ley, desarrolla tareas socialmente relevantes y con impacto en la vida social, económica o política.

6. Finalmente por lo que hace a este apartado, conviene recordar que la potestad sancionadora del Estado se materializa en diversos ámbitos, entre los que se encuentra el administrativo-electoral, al cual son aplicables *mutatis mutandis* los principios desarrollados en la materia penal.

Orienta esa afirmación la tesis relevante sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se transcribe:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual

constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual; o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.”

Sala Superior. S3EL 045/2002

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo,

**Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.
Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.”**

Entre los principios aplicables al derecho sancionador electoral, se encuentra el relativo a la tipicidad. Por virtud de éste, la autoridad de conocimiento debe atender las disposiciones legales exactamente aplicables al caso que se sometan a su conocimiento y resolución, a fin de atender lo previsto en el numeral 14, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis de la conducta denunciada debe realizarse al amparo de los elementos que se desprenden del supuesto normativo que establece la prohibición, para determinar si se acreditan los extremos que allí se exigen.

En este tenor, procede a reproducir las disposiciones legales que establecen la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña, relativas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal:

“Artículo 223. Para los efectos del presente Código, se entenderá por:

(...)

III. Actos anticipados de precampaña: Todos aquéllos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, antes del inicio de las precampañas electorales de los Partidos Políticos; (...)”

“Artículo 224. (...)

Todo acto anticipado de precampaña, será sancionado por el Instituto Electoral previo procedimiento establecido en el artículo 373 fracción II inciso d) de este Código.”

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

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

Con base en lo anterior, es dable afirmar que la configuración de actos anticipados de precampaña, requiere la demostración plena y fehaciente de los siguientes elementos:

a) La realización de actos por cualquier medio, ya sea electrónicos o impresos, como por ejemplo, radio, televisión, internet, panorámicos, prensa, folletos, pintas de barda u otros.

Es importante precisar que el contenido de esas actividades propagandísticas no reviste una particularidad, es decir, no se agota con un solo elemento; en tanto que la prohibición está dirigida al objetivo perseguido por la combinación de textos, líneas, imágenes y colores que se utilicen en el material publicitario.

Esa mezcla debe producir un resultado cognoscitivo sobre la ciudadanía expuesta a su difusión, sea de tipo referencial, esto es, generando un reconocimiento a favor del instituto político o ciudadano difundido; o bien, de carácter *persuasivo*, que provoque una percepción de simpatía o rechazo hacia uno u otro.

En este entendido, tal y como sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-

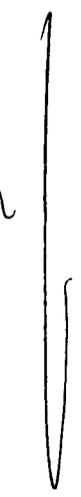
RAP-110-2009, es factible que los actos desplegados se constriñan a la difusión del nombre o la imagen de una persona, o bien, a la de una imagen, logotipo, *slogan*, referencia auditiva u otro medio que tenga a asociarse con un determinado individuo; de ahí que debe procederse a su valoración en forma articulada, a fin de establecer su habilidad de constituir esta clase de actos prohibidos por la Ley.

b) La finalidad de promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, que orientaría el despliegue de tales actos.

Como puede verse, este elemento guarda relación precisamente con el objetivo que se persigue en cualquier acto desarrollado durante el proceso de selección interna de candidatos que implementa un Partido Político, esto es, obtener el respaldo de los hipotéticos electores para la postulación a un cargo, a través de la exposición de la persona, trayectoria y propuestas del aspirante.

Así las cosas, acudiendo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “promover” evoca a la acción de “iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro”; el de “publicitar”, la de “promocionar algo mediante publicidad”; y, finalmente, la de “apoyar”, en su acepción aplicable a este contexto, a la actividad de “favorecer, patrocinar, ayudar”.

Bajo esta tesitura, puede afirmarse válidamente que el conjunto de conductas contenidas en este elemento, tiende a cubrir cualquier aspecto inherente a la promoción personal de un ciudadano, ya sea a través de las expresiones que pongan en claro su aspiración a esa nominación, las acciones que se desplieguen para difundirla, así como aquellas que tiendan a mostrar su aquiescencia con esa pretensión, por lo que pueden ser objeto de sanción no sólo el ciudadano promocionado, sino incluso las personas físicas o jurídicas que intervengan en esos actos.



Ahora bien, es importante recalcar que las actividades de impulso, promoción y/o patrocinio, deben encuadrar, precisamente, en el marco de la aspiración de un ciudadano para ser postulado a un cargo de elección popular.

Esto es así, ya que en la regulación de estos actos, pueden entrarse en colisión directa con otros derechos fundamentales consagrados en nuestra Ley Fundamental, en especial, con el de expresión en materia política, razón por la cual debe procurarse una interpretación armónica con los principios en que se sustenta todo el andamiaje jurídico-político expresado en la parte atinente de nuestra Carta Magna, tal y como se describe en la jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe a continuación:

“Registro No. 182179

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Febrero de 2004

Página: 451

Tesis: P./J. 2/2004

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

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. Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 2/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil cuatro.”

A mayor abundamiento, al momento de resolver los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que, en principio, debe prevalecerse la libre circulación de ideas e información en el ámbito del debate político en un entorno democrático, respecto de los medios de comunicación, de los partidos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información, pues con motivo de la participación ciudadana en el proceso político, se asume que la libertad de expresión permite al ciudadano comprender a cabalidad los asuntos de interés general, a fin de que pueda participar eficazmente en el adecuado funcionamiento de la democracia.

Por tal motivo, resultaría irrazonable configurar una prohibición *in genere* a cualquier expresión política vertida durante el lapso previo al inicio de las precampañas y/o campañas electorales, en la medida que debe privar, ante todo, el desarrollo de una opinión pública mejor informada en cuestiones políticas, lo que no se lograría con una restricción al ejercicio de esta clase de derechos públicos subjetivos, puesto que se vedaría a la ciudadanía de un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; así como de un medio de control sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos, tal y como se sostiene en la tesis aislada que se reproduce a continuación:

“Registro No. 165759

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Diciembre de 2009

Página: 287

Tesis: 1a. CCXVII/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO. El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible

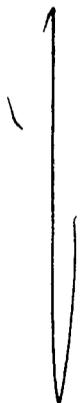
para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).

Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán”

Bajo esta lógica, una limitación en el ejercicio de esta clase de derechos fundamentales ha de estar orientada a la preservación y/o consecución de un fin superior, el cual, en el caso que nos ocupa, está marcado por el principio de equidad en las contiendas políticas.

Así pues, conviene traer a colación lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 58/2008, en la que se decretó la correspondencia de los numerales 225, fracción VIII y 227 del otrora Código Electoral local a lo dispuesto en la Constitución Federal:

“Del precedente transcrito se advierte con nitidez que este Tribunal Pleno ha señalado, como principio general, que el propósito de uniformar el inicio de las precampañas electorales tiene como finalidad propiciar condiciones de equidad en procesos de selección interna de los aspirantes a ser candidatos de un partido, pues no es lo mismo una precampaña tasada por un tiempo determinado, que otra de duración indefinida. Debe tomarse en cuenta que en este caso la limitación sirve al propósito de garantizar la equidad electoral, fin estatal que debe considerarse como legítimo en materia electoral, ya que la competencia en esta materia parte del supuesto de que todos los pretendientes a un puesto de elección popular, tienen un mismo punto de partida para la expresión de sus propuestas. En este sentido, la equidad en la competencia electoral no funciona como una limitante a la libertad de expresión, sino como una potenciadora de la misma expresión política sustantiva al permitir que el abanico de posturas presentadas ante los ciudadanos se amplíe aumentando la



posibilidad de ser escuchadas por los ciudadanos, ya que todos partirán del mismo punto general de inicio en las precampañas.

“Dentro de este contexto, la legislación del Distrito Federal está limitando actividades de modo general, con una prohibición aplicable a todo aquel posible candidato a un puesto de elección popular, y fuera de los plazos de precampaña. Debe enfatizarse que la limitación no se aplica en tiempos electorales de campañas y precampañas, sino fuera de estos tiempos determinados por la ley, además de que la limitación para promover la postulación como candidato a un cargo de representación popular es general, por lo que es inexistente la censura previa. Esto es así, ya que la censura previa tendría que estar dirigida al contenido específico de los mensajes, y no funcionar como una prohibición general a todo individuo que aspire a un puesto de elección popular.”

Sentado lo anterior, es indudable que el análisis de la finalidad perseguida por el emisor del acto, constituye un aspecto toral en la determinación si se acredita o no el acto anticipado de precampaña, por lo que debe atenderse a su naturaleza propia que, en el plano fáctico, puede actualizarse de diversas maneras, por ejemplo: cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarlo entre la militancia del partido o de la ciudadanía en general, y se advierte objetiva o expresamente la intención de posicionarse políticamente para obtener el respaldo para una postulación o desalentar el voto a favor de otro partido.

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

Del mismo modo, como ya se ha mencionado anteriormente, ha de acudir a la totalidad de las conductas denunciadas, a fin de extraer esa intencionalidad con base en una adminiculación entre todos los actos desplegados.

Al respecto, ha sido criterio de este Órgano Electoral local que tratándose de la intencionalidad que subyace en esta clase de actos contrarios a la normatividad electoral, es posible configurarla a partir del acreditamiento de las siguientes circunstancias:



- a) El despliegue propagandístico debe ser de una magnitud equiparable a la que se utilizaría en el proceso oficial de selección interna del partido;
- b) El método utilizado para promover la imagen del presunto infractor debe prepararse y ejecutarse de conformidad con los sistemas de difusión comúnmente utilizados en las precampañas electorales; y,
- c) Las acciones de “precampaña” deben orquestarse directamente por el propio infractor o a instancias del mismo, con el objetivo inmediato de persuadir a un número importante de ciudadanos respecto de la nominación a la candidatura a la que aspira postularse.

Aunque tales condiciones corresponden a la disección de la hipótesis normativa que prohibía esta misma conducta prevista en el anterior Código Comicial local, ello no constituye un obstáculo para establecer, en condiciones de seguridad jurídica, que no a toda expresión pública de los ciudadanos se le atribuya, injustificadamente, el propósito de impactar en la convicción de los militantes o simpatizantes de un partido político, para ser seleccionados como candidatos del mismo.

En efecto, es importante hacer notar que el acreditamiento de este extremo pasa por la demostración fehaciente e indudablemente que la intención del difusor del mensaje está en concordancia con el resultado que pretende prevenir esta prohibición legal; consecuentemente, no toda difusión de un elemento publicitario conlleva *per se* esa finalidad.

Al respecto, la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció al momento de resolver el Juicio de Revisión Constitucional número SDF-JRC-019/2009, lo siguiente en relación a este tópico:

“(...)

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que en la especie, no se actualiza el supuesto establecido en el artículo 227 del código electoral local, en el cual y pese a que el ciudadano realizó actos en donde difundió su imagen, lo cierto es que no se registró para contender en ningún proceso interno electivo de ningún partido político, lo que se robustece con lo establecido por la autoridad administrativa electoral



primigenia en su resolución identificada con la clave RS-072-09, en el sentido de que no podía negarle el registro al (...), en virtud de que no fue registrado para contender por ningún cargo de elección popular.

Ello es así ya que en el párrafo segundo del mencionado artículo 227, se establece que la sanción a la realización de actividades propagandísticas publicitarias por parte de un ciudadano, que tengan por objeto promocionar su imagen personal, es la negativa del registro, lo que hace suponer que el ciudadano debió haber participado en el proceso interno de selección, lo cual no aconteció, pues como ya se mencionó el Consejo General del citado instituto electoral concluyó que las conductas realizadas por el mencionado ciudadano correspondían a un despliegue proselitista realizado anticipadamente al proceso de selección interna del Partido Acción Nacional; sin embargo, dicha conducta no se produjo, por lo tanto tal situación conlleva el inequívoco propósito de establecer una postulación a un cargo de elección popular y por tanto tampoco se vulneraron los principios de equidad e igualdad en la contienda interna, como equivocadamente lo consideró el tribunal responsable.

No obstante lo anterior, de haberse llevado a cabo conductas tendientes a promocionar la imagen del ciudadano a efecto de obtener su postulación a un cargo de elección popular dentro de un instituto político, éstas tendrían que haberse realizado en forma sistemática, constante, grave y trascendente, para que (...) hubiere sido sancionado por el Instituto Electoral local, con la negativa de su registro como candidato.

(...)"

Bajo este cariz, es claro que los elementos de prueba que la autoridad se allegue durante la indagatoria, deben tener la habilidad de poder identificar claramente los elementos que configuran la aspiración promovida mediante los actos anticipados, esto es, el cargo de elección pretendido por el ciudadano promovido y la opción política por la que opta ser postulado.

c) La temporalidad en que tengan verificativo estos actos, correspondan a una fecha anterior al inicio de las precampañas electorales.

Al respecto, el artículo 224, párrafos primero, segundo y tercero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal establecen categóricamente que el inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la Convocatoria que emita el partido político, los cuales no podrán extenderse más allá del dieciocho de marzo del año de la elección, pudiendo tener una duración máxima de cuarenta días, tratándose del proceso de elección de candidato a Jefe de Gobierno, y de treinta días, en



el caso de los procesos de selección de candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa y a Jefes Delegacionales.

Bajo este esquema, la comprobación de este extremo responde a dos momentos distintos, a saber:

a) A las fechas que se establezcan en la convocatoria respectiva para el inicio de las precampañas que puedan desplegar sus militantes y simpatizantes, en el entendido que los actos que se desarrollen con anterioridad a esa fecha serán hábiles de situarse en la temporalidad aludida en la prohibición; y,

b) A los plazos legales previstos en el aludido artículo 224, párrafos segundo y tercero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, los cuales lleva a colegir que los periodos válidos para el inicio de las precampañas para la elección de los candidatos, inician desde el nueve de febrero del año de la elección (en el caso de Jefe de Gobierno) y del diecinueve de ese mismo mes y año (en el caso de Diputados a la Asamblea Legislativa y a Jefes Delegacionales); de ahí que los actos acontecidos con anterioridad a esa temporalidad, acreditarán este extremo legal.

Con base en los razonamientos antes expuestos, esta autoridad electoral está en aptitud de entrar al estudio de las faltas denunciadas por esta vía, garantizando a las partes los principios rectores de la función electoral previstos en el numeral 3°, último párrafo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

IV. MATERIA DEL PROCEDIMIENTO. Acto continuo, procede efectuar el análisis del escrito de queja que motiva la emisión de esta resolución, así como de lo manifestado por la ciudadana denunciada al desahogar el emplazamiento de que fue objeto, a fin de desprender los hechos y conductas denunciados y las excepciones y defensas opuestas, con

independencia de se encuentren en un capítulo *ex profeso* o en uno diverso.

Con objeto de garantizar la observancia de los principios de exhaustividad y congruencia, es menester examinar detenida y cuidadosamente los escritos iniciales de queja para advertir y, en la medida de lo posible, atender a la intención del promovente.

Al respecto, resulta orientador el criterio sostenido en las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se transcriben:

“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.—*Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.*

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-074/97.—Partido Revolucionario Institucional.—11 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/97.—Partido Acción Nacional.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-058/99.—Partido del Trabajo.—14 de abril de 1999.—Unanimidad de votos.”

“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.—*Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados.*

Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-107/97.—Partido Revolucionario Institucional.—9 de octubre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/98.—Partido de la Revolución Democrática.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-043/98.—Partido del Trabajo.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.”

Así pues, del análisis practicado al escrito de queja, se advierte que los ciudadanos Onasis Galindo Zárate Paz y Edgar Serrano Enríquez señalan que la ciudadana Emelia Hernández Rojas ha incurrido en actos anticipados de precampaña, toda vez que ha promocionado su persona de manera sistemática, antes del inicio formal de las precampañas electorales.

Para tal efecto, los denunciantes refieren que la ciudadana denunciada, en su calidad de militante del Partido de la Revolución Democrática, ha rotulado de doscientas cincuenta a trescientas bardas con lemas en los que incluye su nombre y el de la persona moral denominada “Unidos por Magdalena Contreras”, Asociación Civil, en el territorio de la Delegación Magdalena Contreras durante los días dieciocho y diecinueve de mayo de este año.

Así las cosas, los denunciantes sostienen que tales elementos publicitarios cuentan con una referencia político electoral, ya que el nombre de pila de la involucrada incluye un logotipo que en su momento fue utilizado por el ciudadano que actualmente ostenta el cargo de Jefe Delegacional en esa Demarcación Política, durante el anterior proceso comicial.

Por último, los denunciantes afirman que ese proceder es contrario a las disposiciones legales en materia de precampaña electoral, al violentarse la

prohibición de realizar actos anticipados de precampaña, por haberse realizado tales actividades de promoción con el fin de difundir la aspiración de la ciudadana denunciada a ser postulada a un cargo de elección popular por parte del Partido Político en el cual milita, en el ámbito de la Delegación Magdalena Contreras.

Por su parte, la ciudadana Emelia Hernández Rojas, al momento de comparecer al procedimiento, rechazó las imputaciones formuladas en su contra; señalando que, en la especie, no existen los actos anticipados de precampaña denunciados, de ahí que no pueda ser responsable de la falta que se le imputa.

Para tal efecto, la denunciada establece que no se encuentra todavía en desarrollo un proceso de selección interna de candidatos dentro del Partido de la Revolución Democrática; además, conforme al contenido de los elementos publicitarios denunciados por esta vía, no puede extraerse una intencionalidad en el sentido de promover, publicitar o apoyar alguna aspiración, pues no hay señalamiento sobre algún partido político, no se menciona el cargo por el cual estaría aspirando ser postulada, ni se formula una invitación al voto o la participación a una jornada electiva.

De lo antes precisado, esta autoridad electoral administrativa estima que la cuestión a dilucidar con motivo de la queja planteada se circunscribe a determinar si la ciudadana Emelia Hernández Rojas realizó o no actos anticipados de precampaña, a través de un conjunto de bardas rotuladas, en el perímetro de la Delegación Magdalena Contreras, en esta Ciudad.

V. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS. Previamente a ocuparse de la imputación en particular, es oportuno desglosar el material probatorio ofrecido por las partes, a fin de establecer su naturaleza, valor y alcance probatorios.



Tocante a las pruebas aportadas por los denunciantes en el expediente de mérito, conviene señalar que fueron aportados y admitidos los siguientes medios de prueba, a fin de sustentar sus aseveraciones:

- a) La **TÉCNICA**, consistente en sesenta y cuatro impresiones fotográficas que obran agregadas al cuerpo de la denuncia;
- b) La **DOCUMENTAL**, consistente en dos carteles publicitarios;
- c) La **INSPECCIÓN OCULAR**, relativa a los lugares señalados en el escrito de denuncia, misma que quedó consignada en el acta de veinte de junio de este año;
- d) La **PRESUNCIONAL** en su doble aspecto, legal y humana; y
- e) La **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**.

Cabe establecer que la documental señalada en el inciso b) de este apartado, tiene la calidad de privada, por no encontrarse en algunas de las hipótesis señaladas en el numeral 38, fracción I del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por su parte, la ciudadana Emelia Hernández Rojas ofreció y le fueron admitidos los siguientes medios de prueba:

- a) La **PRESUNCIONAL** en su doble aspecto, legal y humana; y
- b) La **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**.

Todas las probanzas admitidas a las partes en el presente procedimiento, adolecen de una disminución en su valor probatorio, por estar subordinadas a que los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que

guarden entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados, en términos del artículo 40, párrafo tercero del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Precisado el carácter y el valor de los medios ofrecidos por las partes, se determinará su alcance probatorio, sin perjuicio de que los mismos puedan ser contrarios a los intereses de su oferente. Lo anterior, en acatamiento del principio de adquisición procesal, el que faculta a esta autoridad para apoyarse en las pruebas existentes en autos para estar en aptitud de esclarecer los hechos controvertidos, independientemente que sean benéficas o contrarias a los intereses de la parte que las haya ofrecido.

Sirve de apoyo la jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se cita a continuación:

Partido Popular Socialista
vs.
Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de
Guanajuato
Jurisprudencia 19/2008

ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL. Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen la forma en que debe efectuarse el ofrecimiento, recepción, desahogo y valoración de las probanzas aportadas en los medios de impugnación, esto es, regulan la actividad probatoria dentro del proceso regido entre otros, por el principio de adquisición procesal, el cual consiste en que los medios de convicción, al tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad
Cuarta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-017/97.—Actor: Partido Popular Socialista.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato.—27 de mayo de 1997.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretarios: Esperanza Guadalupe Farías Flores y Roberto Ruiz Martínez.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-356/2007.—Actora: Coalición "Movimiento Ciudadano".—Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.—19 de diciembre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-488/2008.—Actora: Juana Cusi Solana.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal.—14 de



agosto de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Mauricio Iván del Toro Huerta.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 11 y 12.

Del mismo modo, es pertinente mencionar que, en aras de esclarecer la verdad histórica de los hechos sometidos a la consideración de esta autoridad, ésta realizó las diligencias atinentes a fin de allegarse de elementos para mejor resolver, acorde con lo dispuesto por el artículo 374, fracción IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. El valor y alcance probatorio de éstos se fijará en el momento en que se aborden las conductas con las que guarden relación tales probanzas.

Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.—Cuando la controversia planteada en un medio de impugnación en materia electoral, verse sobre nulidad de la votación recibida en ciertas casillas, en virtud de irregularidades, verbigracia, espacios en blanco o datos incongruentes en las actas que deben levantarse con motivo de los actos que conforman la jornada electoral; con el objeto de determinar si las deficiencias destacadas son violatorias de los principios de certeza o legalidad, determinantes para el resultado final de la votación y, por ende, si efectivamente se actualiza alguna causa de nulidad, resulta necesario analizarlas a la luz de los acontecimientos reales que concurrieron durante tal jornada, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información, naturalmente, relacionadas con las circunstancias que mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos respectivos. Por ello, si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de los hechos controvertidos, por ejemplo, los encartes, las actas de los consejos distritales o municipales en que se hayan designado funcionarios de casillas, los paquetes electorales, relacionados con las casillas cuya votación se cuestiona, así como cualquier otro documento que resulte valioso para tal fin, siempre y cuando la realización de tal quehacer, no represente una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o se convierta en obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos

en la ley; habida cuenta que las constancias que lleguen a recabarse, pueden contener información útil para el esclarecimiento de los hechos que son materia del asunto y, en su caso, la obtención de datos susceptibles de subsanar las deficiencias advertidas que, a su vez, revelen la satisfacción de los principios de certeza o legalidad, rectores de los actos electorales, así como la veracidad de los sufragios emitidos, dada la naturaleza excepcional de las causas de nulidad y, porque, ante todo, debe lograrse salvaguardar el valor jurídico constitucionalmente tutelado de mayor trascendencia, que es el voto universal, libre, secreto y directo, por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-046/97.—Partido Acción Nacional.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-061/97.—Coalición Democrática, integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, así como, por la organización denominada “El Barzón”.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-082/97.—Partido de la Revolución Democrática.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 1997, suplemento 1, páginas 20-21, Sala Superior, tesis S3ELJ 10/97.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 101-103”

Del mismo modo, es oportuno señalar que esta autoridad también invocará los hechos que sean públicos o notorios. Se entiende por tales, aquellos que sean del dominio público y del conocimiento general, tal y como ocurre con los acuerdos y resoluciones que ha emitido esta autoridad electoral local, habida cuenta que sus determinaciones son publicitadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y una versión electrónica de esas determinaciones está disponible en la página de Internet de este Instituto.

Al respecto, sirven de apoyo las tesis sostenidas por nuestros Tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación que se citan a continuación:

“Registro No. 174899

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Junio de 2006

Página: 963

Tesis: P./J. 74/2006



Jurisprudencia
Materia(s): Común

HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.

Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.

Controversia constitucional 24/2005. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 9 de marzo de 2006. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de mayo en curso, aprobó, con el número 74/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de mayo de dos mil seis.”

“Registro No. 171754

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Agosto de 2007

Página: 1643

Tesis: XX.2o.33 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA QUE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN UTILIZA PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Los datos

que aparecen en la página electrónica que el Poder Judicial de la Federación utiliza para poner a disposición del público, entre otros servicios, el directorio de sus empleados, constituye un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del sistema mundial de disseminación y obtención de datos denominada "Internet", del cual puede obtenerse el nombre del servidor público, el cargo que ocupa, así como su historial laboral; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo directo 816/2006. 13 de junio de 2007. Unanimidad de votos.
Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: Jorge Alberto Camacho Pérez."

VI. ESTUDIO DE FONDO. Sentado lo anterior, después de un análisis adminiculado de las constancias que obran en autos, esta autoridad concluye que no existen elementos para establecer la falta imputable a la ciudadana Emelia Hernández Rojas.

Lo anterior es así, por los siguientes razonamientos:

Acorde con los términos de la denuncia en análisis, la imputación consistía esencialmente en la promoción personalizada de la ciudadana Emelia Hernández Rojas para ser postulada a un cargo de elección popular, a través de la rotulación de un conjunto de bardas en el perímetro de la Delegación Magdalena Contreras.

Para apoyar sus afirmaciones, los denunciantes aportaron al sumario sesenta y un impresiones fotográficas, mismas que muestran de manera coincidente la existencia de diversas bardas que comparten los siguientes elementos visuales:

- a) Un fondo en color blanco;
- b) Un conjunto de leyendas escritas con grafías en color negro, morado, azul y amarillo, con los contenidos "Emelia", "PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN", "MÓDULO de ATENCIÓN", "2da Cerrada Astilleros 92 Lomas de San Bernabé.", " tel 17183907 e mail unidosxm@yahoo.com.mx" y "Unidos por la Magdalena A.C.";
- c) En relación con la primera leyenda, la grafía "E" se encuentra estilizada y en un color diferente al resto de las letras que componen ese mensaje; y,
- d) La presencia de un trazo que asemeja un número "3", el cual se encuentra inclinado hacia la izquierda.

Aunque dichas pruebas podrían considerarse como un simple indicio sobre la existencia de la publicidad alegada por los denunciantes, su presencia se acreditada con motivo de las diligencias de preservación que ordenó esta autoridad.

En efecto, tal y como consta en el acta de veinte de junio de este año, los funcionarios electorales comisionados para realizar la diligencia de inspección ocular, se constituyeron en los cincuenta y cinco domicilios señalados en el escrito de denuncia, localizando cuarenta y nueve bardas pintadas en igual número de ubicaciones.

En esta tesitura, al confrontar los datos que arroja esta diligencia con las que muestran las fotografías previamente analizadas, esta autoridad adquiere convicción de su existencia, así como de los términos en que se hayan consignados esos mensajes publicitarios.

No obstante esta circunstancia, la difusión de la publicidad que nos ocupa no puede considerarse que tenga por objeto difundir, publicitar o apoyar una aspiración de índole político electoral, tal y como pretenden los denunciantes.

Lo anterior es así, ya que en los términos en que se encuentran desplegados los mensajes que componen la publicidad de mérito, puede afirmarse categóricamente que los mismos guardan relación con las actividades de una persona moral denominada "Unidos por la Magdalena Contreras", Asociación Civil, respecto de la cual, la presunta responsable funge como su Presidenta.

En efecto, las leyendas consignadas en cada uno de los mensajes publicitarios están orientadas a difundir la existencia de un módulo de atención de esa organización, en el domicilio ubicado en Segunda Cerrada de Astilleros número noventa y dos, Colonia Lomas de San Bernabé, en la Delegación Magdalena Contreras, así como el número de teléfono y la dirección de correo electrónico de esa asociación.

Del mismo modo, aunque se incluye en esta clase de mensajes el nombre de la ciudadana denunciada, tal circunstancia guarda congruencia con la finalidad que persiguen los elementos publicitarios, pues se hace clara referencia que dicha persona funge con el cargo de Presidenta de la misma.

Bajo esta tesitura, esta autoridad estima que los elementos publicitarios en análisis corresponden a una campaña de difusión ante la población a la que se encuentra expuesta, de las labores de una asociación civil, lo que, en principio, no conlleva una actividad de carácter político-electoral.

No obsta lo anterior, el hecho de que parte del nombre de la denunciada aparezca estilizado en forma en que ha quedado descrita en párrafos anteriores, pues ello deviene insuficiente para generar una inferencia en el sentido de que subyace la pretensión de promocionar a la probable responsable a la par de la asociación de la que forma parte.

Al respecto, es importante destacar que la publicidad comercial o de otra índole es susceptible de tornarse en propaganda electoral, cuando en ella se incluyen elementos de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido, ya sea de manera marginal o circunstancial, tal y como sostiene la jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se reproduce a continuación:

**“Partido de la Revolución Democrática
vs.
Consejo General del Instituto Federal Electoral
Jurisprudencia 37/2010**

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.—En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato,

coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-115/2007.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—12 de marzo de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: Fidel Quiñones Rodríguez y Daniel Juan García Hernández.

Recurso de apelación. SUP-RAP-198/2009.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Constancio Carrasco Daza, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Roberto Jiménez Reyes.

Recursos de apelación. SUP-RAP-220/2009 y acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Nota: En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-115/2007 se interpretaron los párrafos 3 y 4 del artículo 182, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya abrogado, cuyo contenido corresponde a los párrafos 3 y 4, del artículo 228, del código vigente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32."

Bajo estos parámetros, esta autoridad colige que la publicidad de mérito carece de estos elementos de persuasión, pues no existe referencia alguna a los habitantes de esta Ciudad, ni se incluyen referencias de índole político permite establecer que el mensaje en cuestión carece de ese matiz, como pudieron haber sido la denominación de alguna fuerza política, el logotipo o emblema de alguna de ellas o la gama cromática corresponde a los colores de un instituto político determinado.

(
V

Más aún, con el afán de esclarecer la verdad histórica de los hechos motivo de esta denuncia, esta autoridad ordenó el despliegue de una inspección ocular en el domicilio señalado en los elementos publicitarios, a fin de constatar si en el mismo funcionaba o no el módulo de atención promocionado.

Dicha diligencia quedó consignada en el acta de trece de julio de dos mil once, levantada por el Coordinador Distrital y el Secretario Técnico de la Dirección Distrital XXXIII de este Instituto; probanza cuyo valor probatorio está subordinado a que los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados, en términos del artículo 40, párrafo tercero del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Siguiendo esta lógica, los datos que arrojó esta inspección permiten establecer válidamente que en el domicilio ubicado en Segunda Cerrada de Astilleros número noventa y dos, Colonia Lomas de San Bernabé, en la Delegación Magdalena Contreras, funciona el módulo de atención de la referida asociación civil.

Esto es así, ya que los funcionarios habilitados de este Instituto hicieron constar las pesquisas que desarrollaron para constatar el uso del inmueble así como la existencia de la asociación.

Es importante hacer notar que las referencias hechas a las actividades de la asociación civil tienen un sesgo eminentemente social, pues guardan correspondencia con la realización de actividades comunitarias y de gestoría; en cambio, el personal encargado de esta diligencia no hizo constar la presencia de propaganda de carácter político o que hiciera referencia a una asociación política.

Al no encontrarse de modo alguno controvertidos tales elementos de convicción, los mismos permiten establecer que la finalidad perseguida por el emisor de los elementos publicitarios antes analizados, carece de un cariz electoral o de promoción personalizada de la ciudadana señalada como presunta responsable, sino que se inscriben dentro de las acciones tendentes a difundir las actividades de un persona moral, lo cual, en principio, no implica una ilegalidad sancionable por esta vía.

De igual manera, es preciso señalar que nada abona en la pretensión de los denunciantes que la ciudadana denunciada cuente con una filiación partidista, puesto que tal y como ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los militantes de los partidos políticos tienen la capacidad de actuar en esferas diversas a la de su filiación partidista, por lo que a fin de establecer el ámbito legal que le sea aplicable, debe acudirse a la calidad con que se hubieran ostentado en cada momento o faceta de su vida cotidiana. Dicho criterio se halla contenido en la tesis relevante que se reproduce a continuación:

“MILITANTES DE PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS U OPINIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON QUE SE HAYAN OSTENTADO.—

De una interpretación sistemática de los artículos 26, 27 y 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 36, 38 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que los militantes de los partidos realizan actos con tal carácter, que son independientes de los que emiten, aun perteneciendo a dichos institutos políticos, si tienen algún cargo, por ejemplo de elección popular, o bien, los actos u opiniones que emiten o realizan en su calidad de ciudadanos. Por tanto, ninguna base hay para confundir los actos u opiniones que emitan en cualquiera de los distintos ámbitos señalados. Incluso, dichos actos pueden ser regulados o sancionados por distintas legislaciones, por ejemplo, un diputado puede emitir sus opiniones o realizar algún acto como tal, en cuyo caso estará sujeto a la legislación correspondiente en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos. Ese mismo sujeto puede emitir sus opiniones o realizar actos a nombre de su partido, supuesto en el cual su conducta podría encuadrar en diversas disposiciones de la legislación electoral correspondiente y, por último, puede emitir opiniones o realizar actos, como ciudadano, en cuyo caso estará sujeto a las leyes civiles o penales correspondientes. De ahí que no exista base alguna para confundir los actos u opiniones que un militante de un partido pueda emitir, según la calidad con la que se ostente.

Recurso de apelación. SUP-RAP-010/99.—Partido de la Revolución Democrática.—6 de diciembre de 1999.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: J. Refugio Ortega Marín.

Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 163-164, Sala Superior, tesis S3EL 103/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 702."

Acorde con los términos en que fue desplegada esta publicidad, es dable afirmar que la hipotética participación de la ciudadana Emelia Hernández Rojas se constriñó a una faceta del orden civil que no correspondería a su órbita político-partidista, en tanto que no se encuentra demostrado que existía una vinculación entre la asociación civil mencionada en la publicidad y el partido político al que pertenece la denunciada.

Tampoco abona para la veracidad del dicho de los denunciantes las documentales consistentes en dos carteles presuntamente utilizadas por la denunciada para promocionar las actividades de la asociación civil que preside.

En efecto, el primero de ellos presenta un conjunto de dos fotografías desplegadas de manera cuadrangular, en las que pueden verse a diversas personas en el contexto de una actividad lúdica; asimismo, obran las leyendas "Emelia", "Hernández Rojas", "Presidenta", "¡Gracias a ti!", "Fue un éxito la "1ra Gran" y "Carrera Atlética Infantil" con grafías en colores negro y rosa; y, por último, un logotipo formado por tres formas con rasgos humanoides que se encuentran entrelazados, así como el lema: "UNIDOS POR LA MAGDALENA CONTRERAS, A.C."

El segundo de los carteles presenta la imagen de una persona de sexo masculino con vestimenta prehispánica, en la que se consigna las leyendas "Emelia", "Presidenta de la Asociación", "Te invitan a la", "EXHIBICIÓN DE DANZAS PREHISPÁNICAS", "Evento totalmente gratuito", "Grupos de concheros" "*Danza Olmos", "*Ciptli", "Medicina Tradicional", "Temazcal", "Participa y viste de blanco", "Domingo 20 de marzo 09:00" y "En el cerro del Mazatepetl"; asimismo, en la parte superior derecha se observa un logotipo con la imagen de un número tres inclinado a la izquierda y el nombre "Unidos por la Magdalena Contreras, A.C."

Acorde con las descripciones antes reseñadas, esta autoridad establece que los carteles de mérito hacen referencia a las actividades desplegadas por la Asociación Civil mencionada, puesto que guardan identidad con las acciones publicitadas al interior del domicilio donde se ubica el módulo de atención y que fueron detectadas por los funcionarios de este Instituto, al momento de desahogar la inspección ocular a que ya se hizo referencia.

Independientemente de esta circunstancia, cabe mencionar que los mensajes difundidos a través de estos carteles carecen de alguna indicación que permita presumir la promoción de una hipotética aspiración de índole electoral, ni tampoco persigue las finalidades que conlleva la propaganda política, esto es, captar adeptos a una determinada persona, candidatura u opción política, reduciendo el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.

Antes bien, los carteles de mérito están encaminados a difundir entre la población en general, dos eventos en los que intervino en su organización, la citada persona moral y en los cuales no se halla acreditado que se persiguiera un fin distinto al interés social.

En concordancia con lo razonado previamente, la inclusión del nombre de la ciudadana denunciada en el cuerpo del mensaje no desvirtúa la conclusión anterior, habida cuenta que se identifica plenamente que la mencionada ciudadana no está actuando a título personal, sino que lo hace en su calidad de Presidenta de esa persona moral, lo que genera certidumbre en los receptores de esos mensajes que las actividades son auspiciadas por la Asociación Civil.

Acorde con lo antes razonado, es indudable que las pruebas instrumental de actuaciones y presuncional son incapaces de generar un indicio a favor de la pretensión de los quejosos, por cuanto a que los elementos que obran en autos y las deducciones que se desprenden de los mismos, están

orientados a generar la convicción de que la ciudadana Emelia Hernández Rojas no incurrió en la promoción de imagen y, en consecuencia, actos anticipados de precampaña.

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que procede determinar que la ciudadana Emelia Hernández Rojas no es administrativamente responsable de la falta imputada por los denunciantes.

Por lo antes expuesto y fundado se,

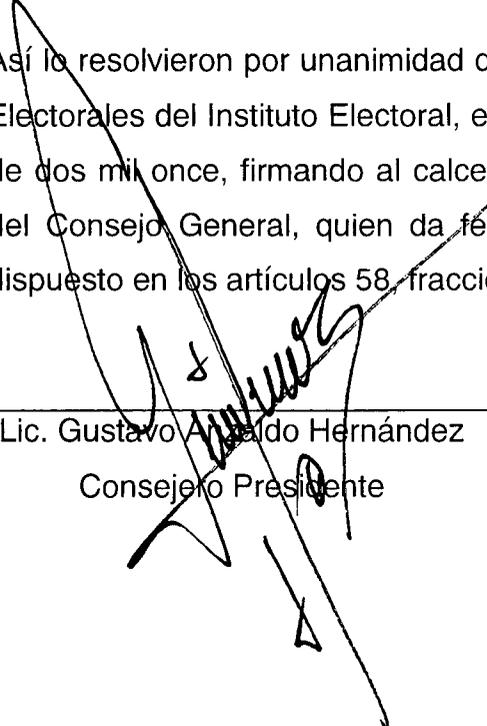
RESUELVE

PRIMERO. La ciudadana Emelia Hernández Rojas, **NO ES ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE**, de las imputaciones que obran en su contra, en términos de lo razonado en el Considerando **VI** de la presente resolución.

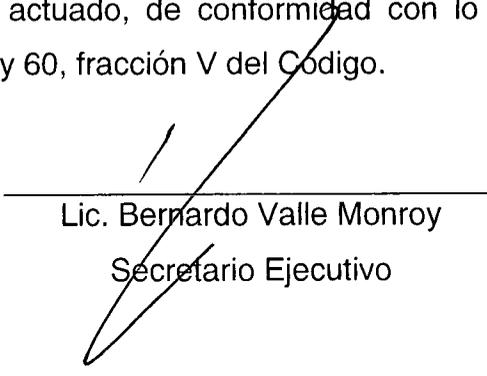
SEGUNDO. NOTIFÍQUESE personalmente a las partes, acompañándole copia certificada de esta resolución.

TERCERO. PUBLÍQUESE la presente resolución en los estrados ubicados en las oficinas centrales de este Instituto, así como en su página de *internet*: www.iedf.org.mx, y en su oportunidad, **ARCHÍVESE** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, en sesión pública de treinta de noviembre de dos mil once, firmando al calce el Consejero Presidente y el Secretario del Consejo General, quien da fe de lo actuado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58, fracción VIII y 60, fracción V del Código.



Lic. Gustavo Anselmo Hernández
Consejero Presidente



Lic. Bernardo Valle Monroy
Secretario Ejecutivo