

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
CONSEJO GENERAL

EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS.

PROMOVENTES: WENDY VERÓNICA VÁZQUEZ
RAMÍREZ Y MARCO ANTONIO SILVA PORTILLA.

PROBABLE RESPONSABLE: ARTURO SANTANA
ALFARO.

RESOLUCIÓN

México, Distrito Federal, a treinta de abril de dos mil doce.

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

ANTECEDENTES:

1. DENUNCIAS. El veintinueve de noviembre de dos mil once, se presentaron en la Oficialía de Partes de este Instituto, tres escritos signados por la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez, mediante los cuales hace del conocimiento de esta autoridad, hechos que pueden ser constitutivos de faltas electorales y, en su caso, objeto de sanción en contra del ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Del mismo modo, el primero de diciembre de este mismo año, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, un escrito firmado por el ciudadano Marco Antonio Silva Portilla, a través del cual hace del conocimiento de posibles infracciones en la materia, imputables entre otros, al representante popular arriba mencionado.

2. TRÁMITE. Recibidas las denuncias de mérito, la Secretaría Ejecutiva ordenó la realización de las diligencias tendentes a la preservación y constatación de los indicios aportados por la denunciante.

Tocante a las tres denuncias relativas a la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez, los días primero y ocho de diciembre de dos mil once, dicha Instancia Ejecutiva acordó turnar los expedientes a la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General de este Instituto Electoral, proponiéndole la admisión de las denuncias de mérito con los números de expediente IEDF-



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

QCG/PE/050/2011, IEDF-QCG/PE/057/2011 e IEDF-QCG/PE/058/2011, respectivamente.

Dicha remisión quedó formalizada mediante los oficios números IEDF-SE/QJ/450/2001, IEDF-SE/QJ/531/2001 e IEDF-SE/QJ/455/2011, respectivamente.

Referente a la denuncia formulada por el ciudadano Marco Antonio Silva Portilla, la Secretaría Ejecutiva proveyó en idénticas condiciones, con la única salvedad de que propuso al citado Cuerpo Colegiado que dicho legajo quedará identificado con la clave IEDF-QCG/PE/071/2011, remitiendo a través del oficio número IEDF-SE/QJ/547/2011.

3. ADMISIÓN, ESCISIÓN, ACUMULACIONES, EMPLAZAMIENTO Y CONTESTACIÓN. El primero de diciembre de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas conoció de dos de las denuncias presentadas por la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez, dictando los acuerdos correspondientes en los que asumió la competencia para conocer de los hechos denunciados, admitiendo las quejas a trámite, asignándoles los números de expediente IEDF-QCG/PE/050/2011 e IEDF-QCG/PE/058/2011, acordó la acumulación respectiva de los expedientes en comento; y, finalmente instruyó al Secretario Ejecutivo que realizara todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados y emplazara al presunto responsable, lo que fue cumplido conforme a lo ordenado.

El ocho de diciembre de ese mismo año, la citada Comisión analizó la tercera de las denuncias incoadas por la ciudadana arriba señalada, dictando el acuerdo correspondiente, en el que asumió competencia para conocer de los hechos denunciados, admitió a trámite la denuncia, ordenó su registro bajo la clave IEDF-QCG/PE/057/2011, instruyó su acumulación con los legajos señalados en el párrafo que antecede y mandó que el ciudadano denunciado fuera llamado a juicio, lo que aconteció en su debida oportunidad.

En esa misma fecha, el mencionado Cuerpo Colegiado proveyó sobre la denuncia incoada por el ciudadano Marco Antonio Silva Portilla, asumiendo competencia para conocer de la misma y admitiéndola a trámite; asimismo,



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

ordenó la escisión de la parte de la denuncia relativa al ciudadano Arturo Santana Alfaro, con objeto de que fuera acumulada a los diversos expedientes citados en los párrafos que anteceden.

Mediante cuatro escritos presentados en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral local, los días catorce, quince y veintiuno diciembre de dos mil once, el ciudadano Arturo Santana Alfaro dio contestación al emplazamiento del que fue objeto, formulando las manifestaciones y ofreciendo los medios de prueba que consideró pertinentes.

4. PRUEBAS, ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de nueve de enero de dos mil doce, la Comisión de Asociaciones Políticas, proveyó sobre la admisión y desahogo de las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, y ordenó que se pusiera a su vista el expediente en que se actúa a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

No obstante lo anterior, en el plazo concedido a las partes para que produjeran sus alegatos, éstas se abstuvieron de hacerlo, toda vez que el ciudadano Arturo Santana Alfaro los formuló de manera extemporánea, mientras que los denunciantes no ingresaron escrito alguno.

Una vez concluida la sustanciación, mediante acuerdo de treinta de enero de dos mil doce, la Comisión de Asociaciones Políticas acordó el cierre de instrucción del procedimiento de mérito e instruyó a la Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos la elaboración del anteproyecto de Resolución correspondiente.

5. APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN. En sesión celebrada el veintinueve de marzo de dos mil doce, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobó el anteproyecto de resolución atinente, con objeto de someterlo a la consideración de este Consejo General de este Instituto Electoral.

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



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA. Con fundamento en los artículos 14, 16, 122, letra C, Base Primera, fracción V, inciso f), 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "Constitución"); 120, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, 123, párrafo primero, 124, párrafo primero y 136 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en lo sucesivo "Estatuto"); 1, 2, 3, 6, 10, 15, 20, 25, párrafo primero, 35, fracciones XIII y XXXV, 36, 40, 42, 43, fracción I, 44, fracciones I y III, 60, fracción VII, 67, fracciones V, XI y XIV, 223, fracción III, 224, 231, fracción II, 320, 372, párrafo segundo, 373, fracción II, inciso d) y 374 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (en lo sucesivo "Código"); 1, 3, 7, fracción IV, 10, 14, 16, fracción V, 23, 24, fracción II, 48, fracciones II y III, 52, párrafos segundo y tercero, y 53 del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal (en lo sucesivo "Reglamento"); 1, fracciones I y II, 8, 11, 14, 16, fracción I, letras A y B, fracción III del Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y de campaña, para los procesos electorales ordinarios 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 cuatro procedimientos especiales sancionadores promovidos por dos ciudadanos de nombres Wendy Verónica Vázquez Ramírez y Marco Antonio Silva Portillo en contra de otro ciudadano quien además tiene la calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ciudadano Arturo Santana Alfaro, por la probable comisión de conductas presuntamente constitutivas de infracciones a disposiciones electorales en el Distrito Federal.

II. PROCEDENCIA DE LA QUEJA. Esta autoridad considera que en el presente asunto, los escritos de queja presentados por los ciudadanos Wendy Verónica Vázquez Ramírez y Marco Antonio Silva Portillo reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, fracción III y 32 del Reglamento, en virtud de que:



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

a) En sus escritos iniciales, los promoventes narran hechos y precisan las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en la medida que se describen conductas cuya autoría es atribuida al ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; específicamente, la difusión de ocho bardas pintadas en el territorio de la Delegación Iztapalapa, con propaganda con la que presuntamente se realiza una promoción personalizada del citado Diputado Federal, para lo cual, supuestamente, se utilizaron de manera indebida recursos públicos.

De igual forma, refiere la quejosa que con las bardas rotuladas denunciadas, el ciudadano Arturo Santana Alfaro estaría realizando actos anticipados de precampaña.

b) Ese proceder, de manera presuntiva, puede llegar a constituir la realización de promoción personalizada del servidor público por la utilización indebida de recursos públicos; así como la realización de actos anticipados de precampaña; y por ende, en su momento, podría contravenir lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución; 120 párrafos tercero y cuarto del Estatuto; 6, 223, fracción III y 224, párrafo cuarto del Código.

c) Del mismo modo, cabe apuntar que con el objeto de acreditar sus aseveraciones, los quejosos 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 tendentes a allegarse de mayores elementos, a fin de sustanciar debidamente el procedimiento que por esta vía se resuelve.

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



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

autos, a fin de que esta autoridad electoral resuelva si es procedente o no las pretensiones de los denunciantes.

III. MARCO NORMATIVO. Previamente a determinar el marco normativo que será tomado en consideración para la emisión de la presente resolución, es necesario señalar que para la interpretación de cualquier precepto normativo, esta autoridad administrativa electoral, en su calidad de garante de los principios de legalidad y equidad en la realización de los procesos electorales locales, realizara el control de convencionalidad acorde con lo previsto en el artículo 1º Constitucional, y lo considerado en la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente Varios 912/2010 de fecha catorce de julio de dos mil once.¹

Al respecto, se debe precisar que el diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley Fundamental, en materia de protección de los derechos humanos. Entre ellas, se encuentra la relacionada con el artículo 1º, a saber:

**"TÍTULO PRIMERO
CAPÍTULO I
De los Derechos Humanos y sus Garantías**

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)"

¹ Identificada públicamente como el "*Caso Rosendo Radilla*", misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día cuatro de octubre de dos mil once.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

En el mismo sentido, encontramos que según el *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO, RESPECTO LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*”, la finalidad de la referida reforma constitucional, fue: “...ampliar la protección de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México sea parte (...) para establecer el principio **pro homine** o principio pro persona, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen. (...) Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.”²

De igual forma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios relacionados con el tema, entre los que se encuentra la Tesis LXX/2011, cuya voz y detalle son del tenor siguiente:

“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determina cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de

² Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Senadores, el día 8 de marzo de 2011.



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

Varios 912/2010. 14 de junio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Nota: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto Único se determinó: ÚNICO. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PDOER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN', conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011."

Dichas determinaciones son acordes con el criterio sostenido en el "Caso Rosendo Radilla" por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde estableció el siguiente modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad por parte del Estado Mexicano, a saber:

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad

Tipo de control	Organo y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
Concentrado:	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	Art. 105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
Control por determinación constitucional específica:	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, párrafo 6o. 99, párrafo 6o.	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa incidental*
Difuso:	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados	Art. 1o., 133, 104 y	No hay declaración de	

* Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

**EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS**

Tipo de control	Organo y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
	de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	derechos humanos en tratados 1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados	inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*
<u>Interpretación más favorable:</u>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1o. y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

En esta tesitura, la interpretación de las disposiciones que rigen las conductas denunciadas, concretamente las relativas a los actos anticipados de precampaña y campaña, se realizarán atendiendo al principio *pro homine* o *pro persona*, es decir, bajo el esquema de que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas, preservando los derechos fundamentales de las personas y garantizando el principio de equidad que rige la contienda electoral.

Sentado lo anterior, esta autoridad electoral administrativa procederá a emitir la presente resolución, siguiendo las directrices antes señaladas, con la finalidad de determinar lo que en derecho corresponda.

Dado que el presente asunto entraña la posible comisión de actos anticipados de precampaña, de campaña y de la trasgresión a la prohibición de incluir de nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de carácter electoral de cualquier servidor público, se impone establecer el marco constitucional, legal y estatutario en que se fundamentará la resolución respecto de las denuncias presentadas por los ciudadanos Wendy Verónica Vázquez Ramírez y Marco Antonio Silva Portillo.

I. TOCANTE AL TEMA DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA: Los artículos 39, 40, 41, 116 y 122 de la Constitución 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.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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 candidatos 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 expedido por el Congreso de la Unión, y el Código expedido 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 los 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.

Al respecto, en el Código 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.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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 trata de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o para 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



**EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS**

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 normativa 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 ser postulados para 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.

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 y las implícitas que de ellas se derivan.

Esto es así, ya que en los procesos de selección interna de precandidatos 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, pues tales actividades 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



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

con la ideología sustentada por el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al precandidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección de aquél. Por tanto, es menester sujetar tales actividades a las restricciones que al efecto están previstas en el Código.

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 que 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 precandidatos, 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 de mensajes políticos que tiendan 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 periodos en los cuales se podrán realizar lícitamente estas actividades, quedando proscritas las que se hagan fuera de esos tiempos.

Ahora bien, respecto de las restricciones temporales, la fracción III del artículo 223 del Código prevé la hipótesis de "*actos anticipados de campaña*", y los define 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*



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Partidos Políticos". Según el numeral 224, cuarto párrafo del propio Código, estos actos anticipados se encuentran prohibidos.

Tal prohibición tiene como objetivo garantizar la equidad en la contienda electoral, al asegurar que los aspirantes a una candidatura inicien la difusión de su postulación simultáneamente, sin aventajar a sus contendientes por haberse anticipado. Lo anterior, debido a 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 adelantara 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 interna, se despliegan conductas promocionales tendentes a favorecer la candidatura de alguno de los aspirantes 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 precandidatura de un partido político; pero también lo es que dicho proceder, además de afectar la equidad de la contienda, contraría el principio de legalidad.

El artículo 224, párrafos primero, segundo y tercero del Código señala que el inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la Convocatoria que emita el partido político, y estos no podrán extenderse más allá del dieciocho de marzo del año de la elección. 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, esto es 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



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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 persiguen 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 postulados como candidatos a un cargo de elección popular; o de los ya candidatos, para la difusión de sus propuestas y de la plataforma electoral respectiva, al presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y promover el voto a su favor.

Por tal motivo, la calidad de "acto anticipado de precampaña" 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, a que ese hecho ocurra antes del inicio del plazo legal que regula las precampañas.

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, pues no todos se inscriben en la condición de electorales.

En este tenor, procede reproducir las disposiciones del Código que establecen lo relativo a los actos anticipados de precampaña:

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.

...



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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 destacar las características que, al estar presentes de una manera preponderante en la conducta denunciada, permitan ubicarla en alguna de tales divisiones.

Por ende, resulta viable que en la propaganda, aún cuando no existan elementos que puedan denotar el carácter subjetivo de esta, esto puede ser considerado en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación definitiva de la clase de acto ante el cual se está, 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.



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

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 tiendan 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 Lengua Española, editado por la Real Academia, 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, el 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 ello pueden ser objeto de sanción, no sólo el ciudadano promocionado, sino incluso las personas físicas o jurídicas que intervengan en esos actos.



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

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 puede entrar en colisión directa con otros derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, 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 Constitución, 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



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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*



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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:

"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."



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

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 administración entre todos los actos desplegados.

Finalmente, ha sido criterio de este órgano electoral local que tratándose de la intencionalidad que subyace en esta clase de actos contrarios a la normativa 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.
- c) El acto ilícito debe 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 local, ello no constituye un obstáculo para establecer en condiciones de seguridad jurídica, que no a toda expresión pública de los ciudadanos debe atribuírsele, injustificadamente, el propósito de impactar en la convicción de los militantes o simpatizantes de un partido político, para ser seleccionados como candidatos del mismo.

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

Al respecto, el artículo 224, párrafos primero, segundo y tercero del Código, categóricamente señala que el inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la Convocatoria que emita el partido político, y éstos no podrán extenderse más allá del dieciocho de marzo del año de la elección, pudiendo



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

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:

1. 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 de que los actos que se desarrollen con anterioridad a esa fecha serán situados en la temporalidad aludida en la prohibición, y
2. A los plazos legales previstos en el aludido artículo 224, párrafos segundo y tercero del Código, los cuales llevan a colegir que los periodos válidos para el inicio de las precampañas para la elección de los candidatos, deben iniciar a más tardar el siete de febrero del año en curso (40 días) en el caso de Jefe de Gobierno y el diecisiete del mismo mes y año (30 días) en el caso de Jefes Delegacionales y Diputados Locales.

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.

II. TOCANTE AL TEMA CONCERNIENTE A LA PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE UN SERVIDOR PÚBLICO. El párrafo séptimo del artículo 134 de nuestra Carta Magna establece una norma constitucional de principio, la cual prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones actúen con imparcialidad, salvaguardando, en todo momento, la equidad en la contienda electoral.

Por su parte, el párrafo octavo del mismo numeral contiene una norma prohibitiva impuesta a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

los tres órdenes de gobierno, de difundir propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de carácter electoral de cualquier servidor público.

En este sentido, se debe señalar que de las razones externadas por el Poder Reformador de la Constitución, en los dictámenes y discusiones que sirvieron de base para motivar el contenido de los párrafos que se adicionaron al artículo 134 de la Carta Magna se desprende, en lo que a la temática interesa, que se instituyó como norma de rango constitucional la imparcialidad de todos los servidores públicos; se fijó la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda personalizada de carácter electoral; y, por último, se vinculó a los poderes públicos, las autoridades y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, a observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, y con ello garantizar la equidad en la contienda electoral.

Con base en lo anterior, se concluye que una conducta contraria a los bienes jurídicamente tutelados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 Constitucional, se actualiza cuando se utiliza un medio de comunicación social, para dar a conocer propaganda ajena al carácter institucional y sin fines informativos, educativos o de orientación social; y se incluya en la propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de carácter electoral de cualquier servidor público.

De este modo, para tener por acreditadas las aludidas hipótesis, se debe ponderar si la propaganda denunciada conlleva de manera explícita o implícita (indirectamente) la promoción a favor o en contra de alguno de los sujetos involucrados en un proceso electoral, para verificar si existe la posibilidad racional de traducirse en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad, rectores de los procesos comiciales.

Por tal motivo, resulta entendible que al resolver el expediente SUP-RAP-106/2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya precisado que la adición de estas dos fracciones, al referido



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

artículo constitucional, se debió a que el Poder Reformador de la Constitución buscó desterrar prácticas que estimó lesivas de la democracia, como son: a) Que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y b) Que los servidores públicos aprovechen su cargo para lograr ambiciones personales de índole político o en beneficio de un tercero; teniendo en cuenta que conductas de la naturaleza apuntada, colocan en abierta desventaja a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que puede producirse cuando se emplea el aparato burocrático, los recursos públicos o una posición de privilegio, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, para satisfacer una aspiración política.

En el mismo sentido, la referida autoridad jurisdiccional estableció también que entre las modalidades bajo las cuales pueden configurarse infracciones a las normas, principios y reglas en materia electoral, en particular, en tratándose de los tópicos antes enunciados, puede generarse a partir de manipulación indirecta o encubierta de la prohibición establecida en la Constitución y en la ley, ya que una violación directa a las leyes se identifica como la adecuación exacta de los hechos a los supuestos normativos que regulan una situación jurídica determinada, mientras que las violaciones por medios o mecanismos distintos, pueden actualizarse cuando existan conductas que, si bien parecieran no encuadrar directamente en el supuesto establecido en la norma, su ejecución genera la afectación al bien jurídico en ella tutelado; es decir, que el resultado obtenido con dichas conductas genere el mismo resultado que se pretendió inhibir con el establecimiento de la norma.

De esta manera, este tipo de conductas transgresoras del orden jurídico pueden identificarse con la figura que se ha denominado en la doctrina como "*fraude a la ley*", la que sustancialmente puede describirse como aquella conducta que aparentemente se encuentra permitida en el orden jurídico, pero su comisión activa o pasiva por el agente o agentes, se encuentra dirigida a trasgredir el orden jurídico, configurando con ello una infracción articulada con conductas aparentemente lícitas pero cuyo resultado genera consecuencias que conculcan la norma.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Partiendo de dicha figura jurídica, la referida Sala Superior del Tribunal Electoral Federal, al resolver el expediente SUP-RAP-058/2008, sostuvo que existe la posibilidad de que se configure una violación en materia político-electoral, al infringirse los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, cuando un funcionario público u órgano de gobierno, federal, local o municipal, directamente o a través de terceros, orquesten la difusión de la imagen de los propios servidores, con base en los actos realizados en ejercicio de la función pública que desempeñan, verbigracia, que se contrate, se instruya o se promueva de cualquier forma a los medios de comunicación para difundir las actividades de éstos servidores públicos.

En este sentido, resulta indispensable señalar que la esencia de dicha prohibición constitucional y legal, radica en que los servidores públicos aprovechen su posición para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o para un tercero, que pueda influir en la contienda electoral, ya que ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tratan de proteger con estas normas.

Lo anterior es así, ya que la prohibición constitucional tiene como objeto primordial, impedir que, en aquellos casos en que los servidores públicos o representantes populares pretendan ocupar un nuevo cargo de elección popular, aprovechen las ventajas que les reporta el cargo público que actualmente desempeñan, para promover su imagen con el fin de ganar un mayor número de prosélitos, que posteriormente pudieran traducirse en sufragios.

Con base en lo anterior, para estar en la aptitud de establecer si se ante la presencia de la violación a estos mandatos constitucional, estatutario y legal, deben apreciarse los supuestos siguientes:

a) Que un servidor público no aplicó con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, violentándose el principio de equidad.



**EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS**

b) Que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que hubiese sido difundida por el servidor público implicó su promoción personal, a través de la inclusión en ella de nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas.

Es importante considerar que la expresión "promoción personalizada de carácter electoral" es un concepto que se puede determinar en función del contexto normativo en que se encuentra inserto, ya que se debe de ponderar entre el deber que tienen las autoridades, entidades, órganos y organismos de cualquier orden, de transparentar la información que está en su poder, atendiendo al principio de máxima publicidad, sin que ésta tienda a promocionar velada o explícitamente al servidor público, destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencia religiosa, antecedentes familiares o sociales, entre otros; asociando los logros o las acciones de gobierno principalmente con la persona, más que con la institución pública, por lo que el nombre y las imágenes se utilizan para posicionar al servidor público en el conocimiento de la ciudadanía con un fin político electoral.

c) Que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo Constitucional, y la probable responsabilidad del servidor público.

d) Que no se advierta la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la imposición de la sanción correspondiente, como el que la actividad desplegada por el servidor público corresponda al cumplimiento de un mandato legal.

Al respecto, no pasa inadvertido para esta autoridad electoral que diversas conductas consideradas presuntamente infractoras de la normativa electoral, pueden emitirse válidamente al amparo de otras disposiciones normativas.

A manera de ejemplo, el artículo 18, fracción IX de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estipula que los legisladores están obligados a rendir informe de sus actividades legislativas y de sus gestiones, cuando menos una vez al año. Si bien esta disposición no establece una



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

temporalidad específica en la que deba anunciarse la presentación del informe (a diferencia de lo que acontece en materia federal), en materia electoral tal temporalidad no puede entenderse de manera indefinida, puesto que la difusión del informe debe relacionarse necesariamente con los tiempos establecidos en la normativa electoral para llevar a cabo los procesos de selección interna de los partidos políticos (en específico la precampaña), a efecto de evitar la posible inequidad que se pudiera generar debido a la sobre exposición de elementos publicitarios por parte de legisladores (en ejercicio de un derecho), respecto de quienes no tienen ese cargo, pero compiten en el proceso interno.

Así, esta disposición debe interpretarse no solo en relación con lo dispuesto en los artículos 223, fracciones I, II y VI del Código; 2, inciso, C) fracción I del Reglamento que Regula el Uso de Recursos Públicos, Propaganda Institucional y Gubernamental, así como los Actos de Precampaña y Campaña, para los Procesos Electorales Ordinarios del Distrito Federal; sino además, en relación con las reglas establecidas por los partidos políticos para sus procesos internos de selección, para estar en condiciones de posibilitar que todos los contendientes en el proceso interno tengan las mismas condiciones, en relación con la magnitud de los elementos publicitarios y la temporalidad de su difusión.

En estas condiciones, se advierte que las actividades de comunicación social que desarrollen las diferentes instancias de gobierno y servidores públicos, serán legales, siempre y cuando se ajusten a las condiciones y prescripciones que se establezcan en la normativa aplicable; en caso contrario, estarán viciadas de ilegalidad.

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.

IV. MATERIA DEL PROCEDIMIENTO. Del análisis de los escritos de queja que motivan la emisión de esta resolución, de lo manifestado por el presunto responsable al desahogar el emplazamiento de que fue objeto, y de las demás constancias que integran el expediente en que se actúa, se desprende que:



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Los ciudadanos Wendy Verónica Vázquez Ramírez y Marco Antonio Silva Portillo denuncian al ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por la presunta realización de actos anticipados de precampaña, así como por la supuesta promoción personalizada como servidor público con fines electorales, utilizando para ello recursos públicos.

Para tal efecto, los quejosos refieren que tales actos consistieron en la difusión de ocho bardas pintadas en las que el ciudadano Arturo Santana Alfaro promocionaría su nombre, así como sus aspiraciones para contender a un cargo de elección popular, utilizando para ello recursos públicos, precisando para ello las ubicaciones de las mismas.

Al respecto, los promoventes aducen que las actividades llevadas por el ciudadano denunciado, tienen como propósito obtener una ventaja sobre el resto de los contendientes en el proceso de selección interno de candidatos.

En esas circunstancias, la pretensión del denunciante estriba en que dichas conductas sean sancionadas por esta vía, en razón de que, a su juicio, son contrarias a la normativa electoral, en particular en lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto; 6, 223, fracción III, 224 y 231, fracción II, 376, 377, 378, 379, 380 del Código; 16 del Reglamento que regula el uso de Recursos Públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y de campaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal.

Por su parte, al momento de comparecer al procedimiento, el ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, negó las infracciones imputadas a su persona.

Para tal efecto, dicho denunciado sostiene que en las bardas pintadas que son cuestionadas por esta vía, no se realiza la promoción personalizada de servidor público alguno, puesto que se constriñe a dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 8º, fracción XV del Reglamento de la Cámara de Diputados.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Del mismo modo, el presunto responsable afirma que en los elementos denunciados sólo se alude al domicilio de la oficina de enlace que tiene implementada para mantener un vínculo permanente con sus representados, sin que exista frase, lemas o adjetivos que permitan un hipotético posicionamiento de aquél entre la ciudadanía.

Finalmente, la parte denunciada asegura que no recibe recursos públicos para la elaboración y difusión de estas bardas pintadas; empero, ha sido respetuoso del carácter institucional que deben tener esos elementos.

En razón de lo anterior, la materia del procedimiento en el presente asunto, radica en determinar lo siguiente:

a) Si el ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático realizó actos anticipados de precampaña.

Para ello, debe determinarse si el ciudadano señalado contravino lo estipulado en los artículos 223, fracción III, y 224, párrafo cuarto del Código.

b) Si el ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático realizó la promoción personalizada de su nombre e imagen con fines electorales, utilizando de manera indebida recursos públicos.

Al respecto, debe determinarse si el ciudadano señalado como presunto responsable contravino lo estipulado en los artículos 134 de la Constitución, 120 del Estatuto y 6 del Código.

V. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS. Previamente a ocuparse de las imputaciones en particular es oportuno desglosar los elementos de prueba que obran en el expediente de mérito, a fin de establecer su naturaleza, valor y alcance probatorios.

EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Para llevar a cabo este ejercicio se dará cuenta de los elementos probatorios que obran en el expediente, así como lo que de éstos se desprende, para finalmente valorarlos en su conjunto atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como de los hechos que sean públicos y notorios según lo refieren los artículos 38 y 40 del Reglamento.

En ese sentido, en el apartado se dará cuenta de las pruebas aportadas por los quejosos, así como las ofrecidas por el probable responsable, y lo que se desprende de éstas. Posteriormente, en un segundo apartado se dará cuenta de las recabadas por la autoridad electoral y que se concluye de las mismas.

I.- PRUEBAS APORTADAS POR LOS PROMOVENTES Y EL PRESUNTO RESPONSABLE.

A) Medios probatorios aportados por la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez.

La quejosa aportó de manera conjunta a sus tres denuncias, tres imágenes fotográficas en blanco y negro, que presuponen la existencia de dos bardas con presunta propaganda alusiva al ciudadano señalado como responsable.

De la revisión de estos elementos, puede establecerse que tienen las siguientes características: Sobre un fondo blanco, se incluye la leyenda "Dip. Arturo Santana A. Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas C Lerdo de Tejada Mz 3, Lt 8 Col. 1ª Ampl. Santiago. Acach. Tel. 58324306".

A fin de dar claridad a lo antes expuesto, a continuación se muestra un ejemplar de las imágenes fotográficas aportadas por el quejoso sobre este elemento:





EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

En ese sentido, las imágenes aportadas por la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez, deben ser consideradas como **PRUEBAS TÉCNICAS**, las cuales sólo serían capaces de generar un "indicio de grado mayor **convictivo**" sobre la veracidad de los hechos en que se sustenta la imputación.

Con base en lo anterior, las imágenes ofrecidas por la quejosa generan un indicio respecto de la existencia de dos bardas rotuladas en la que presuntamente se publicitaba el nombre del ciudadano Arturo Santana Alfaro, la cantidad que ostenta como Diputado Federal, así con el aparente propósito de difundir la ubicación de un Módulo de Atención Ciudadana.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracción III, inciso a) y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento.

Del mismo modo, al impetrante le fue admitida la prueba de **INSPECCIÓN**, consistente en el reconocimiento realizado por la Dirección Distrital XXIII de este Instituto Electoral a los lugares señalado en el que supuestamente se encuentra exhibida las propagandas controvertidas, misma que será analizada en el apartado de pruebas recabadas por la autoridad electoral.

Por último, resulta preciso señalar que la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez le fueron admitidas **la prueba instrumental de actuaciones**, consistente en todas y cada una de las actuaciones realizadas por esta autoridad electoral en la sustanciación del procedimiento en que se actúa, así como **la presuncional en su doble aspecto legal y humano**, consistente en que el juzgador con base en los hechos denunciados y las pruebas aportadas, considere la probable existencia de otros hechos que presumiblemente contravienen la normativa electoral y que presuntamente fueron cometidos por el responsable.

Al respecto, derivado de la propia y especial naturaleza de esos elementos probatorios y de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción VII y 40 del Reglamento, este órgano colegiado debe adminicular los elementos de prueba aportados por las partes y los resultados de la indagatoria realizada por esta autoridad electoral.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Ello, debido a que dichos elementos probatorios requieren de razonamientos lógico-jurídico de todas las constancias que obran en el presente expediente, para poder llegar a una conclusión sobre los hechos denunciados.

B) Medios probatorios aportados por el ciudadano Marco Antonio Silva Portillo, en su calidad de denunciante.

De manera coincidente con la otra denunciante, el promovente arriba indicado aportó siete imágenes fotográficas a colores, que presuponen la existencia de seis bardas con presunta propaganda alusiva al ciudadano señalado como responsable.

Es importante hacer notar que los elementos probatorios antes señalados, fueron aportados a través un disco compacto, el cual fue motivo de la inspección ocular implementada por el personal de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas de este Instituto, el pasado seis de diciembre del año próximo pasado.

De la revisión de estos elementos, puede establecerse que tienen las siguientes características: Sobre un fondo blanco, se incluye la leyenda en grafías negras "*Dip. Arturo Santana A. Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas C Lerdo de Tejada Mz 3, Lt 8 Col. 1ª Ampl. Santiago. Acach. Tel. 58324306*";

Es importante destacar que las imágenes son coincidentes con las aportadas por la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez, por lo que es dable concluir que se trata del mismo tipo de elemento.

En ese sentido, las imágenes aportadas por el ciudadano Marco Antonio Silva Portilla, deben ser consideradas como **PRUEBAS TÉCNICAS**, las cuales sólo serían capaces de generar un "**indicio de grado mayor convictivo**" sobre la veracidad de los hechos en que se sustenta la imputación.

Con base en lo anterior, las imágenes ofrecidas por la quejosa generan un indicio respecto de la existencia de seis bardas rotuladas más en la que presuntamente se publicitaba el nombre del ciudadano Arturo Santana Alfaro, la



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

cantidad que ostenta como Diputado Federal, así con el aparente propósito de difundir la ubicación de un Módulo de Atención Ciudadana.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracción III, inciso a) y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento.

Del mismo modo, también le fueron admitidas al ciudadano denunciante, la **prueba instrumental de actuaciones**, consistente en todas y cada una de las actuaciones realizadas por esta autoridad electoral en la sustanciación del procedimiento en que se actúa, así como la **presuncional en su doble aspecto legal y humano**, consistente en que el juzgador con base en los hechos denunciados y las pruebas aportadas, considere la probable existencia de otros hechos que presumiblemente contravienen la normativa electoral y que presuntamente fueron cometidos por el responsable.

Al respecto, derivado de la propia y especial naturaleza de esos elementos probatorios y de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción VII y 40 del Reglamento, este órgano colegiado debe adminicular los elementos de prueba aportados por las partes y los resultados de la indagatoria realizada por esta autoridad electoral.

C) Medios probatorios aportados por el ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de presunto responsable.

El presunto responsable ofreció y le fueron admitidas la **técnica** que identificó como todas las fotografías aportadas en el presente expediente, haciendo hincapié en las consignadas en las actas levantas con motivo de las inspecciones desarrolladas por las Direcciones Distritales XIX, XXIII y XXIV de este instituto.

Esta autoridad arriba a las mismas conclusiones en relación con las fotografías previamente analizadas a los denunciantes, mientras que el análisis integral de las actas arriba mencionadas, se realiza en el apartado correspondiente a las pruebas recabadas por esta autoridad.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Del mismo modo, al denunciado también le fue admitida la **instrumental de actuaciones**, consistente en todas y cada una de las actuaciones realizadas por esta autoridad electoral en la sustanciación del presente procedimiento.

Derivado de la propia y especial naturaleza de los elementos probatorios, este órgano colegiado debe adminicular los elementos de prueba aportados por las partes y los resultados de la indagatoria realizada por esta autoridad electoral, a fin de estar en condiciones de emitir un juicio de valor respecto de veracidad o no de los hechos denunciados. Ello, de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción VII y 40 del Reglamento.

II.- PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD ELECTORAL.

Resulta preciso mencionar que derivado de la naturaleza inquisitiva del procedimiento especial sancionador, la autoridad electoral a partir de los indicios aportados por los promoventes, realizó diversas diligencias de investigación a fin de allegarse de aquéllos elementos de convicción que le permitieran establecer la veracidad o falsedad de lo denunciado, y por tanto, estar en aptitud de poder determinar si se contravino o no la normativa electoral.

Así pues, se encuentra agregada a autos el acta circunstanciada de treinta de noviembre de dos mil once, levantada con motivo de la inspección desplegada por el personal de la Dirección Distrital XXIV de este Instituto, relativa al domicilio señalado por la ciudadana Wendy Verónica Vázquez Ramírez en su denuncia que motivó la integración del expediente IEDF-QCG/PE/050/2011.

Así las cosas, de una revisión de esta constancia puede establecerse que el personal comisionado de esa sede distrital, asentó que no encontró difundido el elemento cuestionado.

Del mismo modo, corren insertos dentro del expediente las actas levantadas el treinta de noviembre y tres de diciembre de dos mil once, por el personal de la Dirección Distrital XXIII de este Instituto, relativas al domicilio señalado por la ciudadana denunciante en los legajos IEDF-QCG/PE/057/2011 e IEDF-QCG/PE/058/2011.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

En términos de esas constancias, los funcionarios comisionados de este Instituto dieron fe de la existencia del elemento cuestionado con las características que mostraban las fotografías exhibidas por la denunciante, con la adición de que también ubicaron dentro de la barda rotulada, una imagen representativa del Escudo Nacional.

Finalmente, también obra en autos el acta circunstanciada del siete de diciembre de dos mil once, levantada por el personal de la Dirección Distrital XIX de este Instituto, con motivo de la inspección ocular desarrollada en relación con los lugares indicados por el ciudadano Marco Antonio Silva Portillo.

Como resultado de esta diligencia, se hizo constar que sólo en tres de los seis lugares indicados por dicho ciudadano, se encontraron bardas pintadas con aparente propaganda que alude a la persona del denunciado.

Al respecto, las actas circunstanciada deben ser consideradas como **documentales públicas** a la que debe otorgársele **pleno valor probatorio de lo que en ellas se consigna**; ya que hace prueba plena respecto de que los días treinta de noviembre, tres y siete de diciembre de dos mil once, se constató que en cuatro lugares indicados por los denunciantes, existían igual número de pintas de barda con los elementos que han sido descritos en el cuerpo de la presente resolución; empero, no se puede inferir las circunstancias relacionadas con la difusión de la misma, como sería su autoría o el propósito subrepticio que propone la denunciante.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracciones I, inciso a) y IV y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento.

Ahora bien, también obran en el expediente, los oficios IEDF-DD-XIX/571/11, IEDF-DD-XXIII/948/2011 e IEDF-DD-XXIV/675/2011, signados por los Coordinadores de las Direcciones Distritales XIX, XXIII y XXIV, a través de los cuales informan que de la totalidad de los recorridos de inspección realizados



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

por las citados Órganos Desconcentrados, se ubicaron de manera conjunta sesenta y tres elementos idénticos al denunciado.³

En ese sentido, los documentos descritos deben ser considerados como **públicos** a la que debe de otorgársele pleno valor probatorio respecto de lo que en éste se consigna; máxime que fueron expedidos por tres funcionarios electorales en ejercicio de sus atribuciones y no obra en el sumario constancia alguna que controvierta la veracidad de su contenido.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracción I, inciso a) y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento.

Por otra parte, obra en el expediente el oficio identificado con la clave IEDF/UTCSTyPDP/0865/2011, mediante el cual el Titular de la Unidad Técnica de Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales de este Instituto Electoral, informó que no existe nota periodística relacionada con la denuncia que motivo la integración del expediente en que se actúa.

Al respecto, dicho documento debe ser considerado como una **documental pública a la que debe de otorgársele pleno valor probatorio** de lo que en él se consigna, ya que fue elaborado por un autoridad electoral en el ámbito de su competencia; aunado a que en el expediente en que se actúa no obra constancia alguna que contravenga lo ahí señalado. Ello, de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción I, inciso a) y 40, párrafos primero y segundo del Reglamento.

Del mismo modo, se integró al expediente el oficio LXI/DGAJ/009/2012, signado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante el cual informó que el ciudadano Arturo Santana Alfaro es Diputado Federal Propietario a la Sexagésima Primera Legislatura, por el periodo de septiembre de dos mil nueve a agosto de dos mil doce; asimismo que todos los diputados reciben en el mes de agosto, un apoyo económico para la realización del informe sobre su actividad legislativa, que considera la organización y difusión del mismo.

³ Cabe señalar que los elementos detectados corresponden únicamente a las Direcciones Distritales XIX y XXIII de este Instituto, con diecinueve y cuarenta y cuatro bardas rotuladas, respectivamente.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Ahora bien, dicha documental deben ser considerada como **pública a las que se les debe otorgar pleno valor probatorio** de lo que en éstos se consigna, ya que fue elaborado por una autoridad local en el ámbito de su competencia; aunado a que en el expediente en que se actúa no obra constancia alguna que contravenga lo ahí señalado.

Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción I, inciso b) y 40, párrafos primero y segundo del Reglamento.

Del mismo modo, también se ingresó a la presente indagatoria, el oficio número PRD/IEDF/009/9-01-12 de nueve de enero de este año, signado por el Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual informa el ciudadano Arturo Santana Alfaro es militante de esa fuerza política.

De igual manera, se advierte que el Partido de la Revolución Democrática informó a esta autoridad sobre el proceso de selección de precandidatos a Jefe de Gobierno y que posteriormente informaría sobre el proceso de selección de precandidatos a Jefe Delegacionales y Diputados por ambos principios.

Al respecto, los escritos en comento deben ser considerados como **pruebas documentales privadas a las que debe de otorgárseles pleno valor probatorio** respecto de lo que en ellas se consigna. Lo anterior, ya que si bien dichas constancias no fueron expedidos por autoridades gubernamentales ni electorales en ejercicio de sus funciones, también los es que dentro del expediente, no obra documento alguno que controvierta su contenido. Por lo que al concatenarlos con los demás elementos que obran en autos, se tiene plena convicción de lo que ahí se consiga.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 38, fracción II y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento.

Finalmente, obra en el expediente el acta circunstanciada de trece de enero de dos mil doce, levantada por el personal comisionado de la Dirección Distrital XXVI, de las que se desprende que con motivo de la inspección ocular se



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

constató la existencia de un inmueble que funciona como "Modulo de Atención Ciudadana.

En efecto, en la inspección ocular referida se estableció que en Calle Lerdo de Tejada, manzana tres, lote ocho, colonia Ampliación Santiago Acahualtepec, Delegación Iztapalapa, funciona actualmente como Modulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, siendo titular el Diputado Arturo Santana Alfaro, mismo que se halla publicitado a través de una barda rotulada que coincide con la composición de los elementos denunciados.

Al respecto, dicha constancia debe ser considerada como una **prueba documental pública** a la que debe otorgársele **pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna**; ya que hace prueba plena respecto de que en esa ubicación funciona el Modulo del Diputado denunciado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracciones I, inciso a) y IV y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento.

Así, de la concatenación de los elementos de prueba que han sido enunciados, a esta autoridad administrativa electoral le es posible concluir lo siguiente:

1. En el territorio de los Distritos Electorales XIX, XXII y XXVI, se difundieron sesenta y siete bardas pintadas que aludían el nombre del ciudadano Arturo Santana Alfaro, así como a su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
2. En los elementos cuestionados se alude a la ubicación de un Modulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, cuyo titularidad corresponde al ciudadano denunciado.
3. En el domicilio ubicado en Calle Lerdo de Tejada, manzana tres, lote ocho, colonia Ampliación Santiago Acahualtepec, Delegación Iztapalapa mismo que es mencionado en los elementos cuestionados, funciona un Modulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas a nombre del representante popular denunciado.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

4. El ciudadano Arturo Santana Alfaro es militante activo del Partido de la Revolución Democrática. También se corroboró que el denunciado es Diputado Federal integrante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión desde septiembre de dos mil nueve.

5. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no otorga a favor de sus integrantes, un apoyo económico para el funcionamiento y difusión de sus Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

6. A la fecha en que se difundieron los elementos cuestionados, el Partido de la Revolución Democrática no había iniciado un proceso de selección de candidatos relativos al proceso electoral en curso.

VI. ESTUDIO DE FONDO. Una vez analizadas las pruebas ofrecidas por las partes de este procedimiento y adminiculadas con los elementos que arrojó la investigación, esta autoridad llega a la convicción de que el ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión **no es administrativamente responsable** por presuntamente haber realizado promoción personalizada de un servidor público, utilizando para ello, de manera indebida, recursos públicos; ni por la supuesta realización de actos anticipados de precampaña.

En consecuencia, dicho ciudadano **no es tampoco administrativamente responsable** por la vulneración de lo estipulado en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto; 6, 223, fracción III y 224, párrafo cuarto del Código, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

Por cuestión de método, esta autoridad considera necesario realizar por separado el estudio de los elementos que permitieron arribar a la determinación anterior. Por tanto, en primer lugar, se analizarán los motivos que permitieron concluir que no se configuró la hipótesis de actos anticipados de precampaña. En segundo lugar, se estudiarán aquellos elementos que permitieron determinar que en el caso que nos ocupa, no existió la promoción personalizada de un servidor público que afectara la equidad en la contienda electoral; y por ende, la indebida utilización de recursos públicos.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

A. IMPUTACIÓN RELATIVA A LA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA.

Los quejosos sostienen que la difusión de los elementos denunciados estaría encaminada a posicionar al presunto responsable frente al electorado, para obtener una candidatura para un cargo de elección popular.

En ese sentido, de un análisis adminiculado de los elementos que obran en autos ha quedado demostrado en el presente asunto que no se acredita que las bardas pintadas cuestionadas por esta vía, tuvieran por objeto difundir o publicitar una aspiración de índole electoral, tal y como pretende los denunciantes, ya que los elementos que se denuncian no reúne las características para ser consideradas como propaganda electoral, ni por ende, un acto anticipado de precampaña.

En efecto, es importante destacar que la **propaganda política** pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas; en cambio, la **propaganda electoral**, es publicidad que busca a toda costa colocar en las preferencias de los electorales a un partido político o candidato, un programa de gobierno o algunas ideas.

En términos generales, se puede establecer válidamente que la propaganda política se publicita con objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, en tanto, la propaganda electoral se encuentra íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en un proceso electoral para aspirar al poder. En ese sentido, en materia electoral, la propaganda electoral tiene por objeto atraer adeptos a los partidos políticos y, en consecuencia, conseguir el mayor número de votos posible para los candidatos postulados.

En este contexto, la finalidad que se persigue a través de la propaganda electoral es mucho más específica que la de carácter exclusivamente político, por cuanto a que está orientada a generar una simpatía en relación con un proceso de elección de candidatos o comicial, a través de la inclusión de los elementos de persuasión que estime más convenientes para ese cometido.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Ahora bien, el artículo 223, fracción III del Código señala que los actos anticipados de precampaña son aquéllos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona a un cargo de elección popular, antes del inicio de los procesos de selección interna de los partidos políticos.

Al respecto, la Sala Superior al resolver el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-274/2010, y el recurso de apelación SUP-RAP-15/2009 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-16/2009, determinó que de un análisis a la normatividad que rige los actos anticipados de precampaña, para que la autoridad pueda arribar a la determinación de que los hechos sometidos a su consideración son susceptibles o no de constituirlos, se debe tomar en cuenta al menos los siguientes tres elementos:

1. **El personal.** Lo son lo realizados por los militantes, aspirantes o precandidatos de los partidos políticos.
2. **El subjetivo.** Los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover al candidato para obtener la postulación a un cargo de elección popular.
3. **El temporal.** Acontecen antes del procedimiento interno de selección respectivo y previamente al registro interno ante los institutos políticos.

En ese sentido, de un análisis de los elementos denunciados esta autoridad concluye que no reúnen las características para ser considerados como propaganda electoral.

Lo anterior es así, ya que en los términos en que se encuentran desplegados los mensajes, puede afirmarse que los mismos guardan relación con la operación del Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas del ciudadano Arturo Santana Alfaro.

Al respecto, el numeral 8, fracción XV del Reglamento de la Cámara de Diputados, estatuye que los Diputados deberán gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados, así como orientar a los



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales. El cumplimiento de esta obligación da sustento a la instalación y funcionamiento del módulo de atención ciudadana aludido en los elementos cuestionados.

Tomando en cuenta que se trata de una obligación de índole personal, la inclusión en esta clase de mensajes el nombre del ciudadano Arturo Santana Alfaro, guarda congruencia con la finalidad que persigue el elemento denunciado, pues se hace clara referencia que dicha persona funge con el cargo de Diputado Federal y, por ende, permite a las personas a las que se encuentra expuesto el elemento denunciado, conocer la identidad del emisor del mismo; asimismo, el hecho de que, además, se haga referencia a un módulo de atención ciudadana, permite generar una vinculación entre todos estos elementos que componen el mensaje, a fin de establecer que se trata de publicidad referente a la existencia y funcionamiento del multicitado punto de enlace que en cumplimiento a las disposiciones antes referidas, el ciudadano denunciado está constreñido a implementar.

En ese sentido, es criterio de esta autoridad que resulta necesario que la difusión de los elementos que tengan como propósito hacer efectivo este derecho ciudadano, contengan los elementos que permitan identificar el emisor del mismo, pues de otro modo se provocaría un estado de incertidumbre entre la población acerca del origen y la finalidad perseguida por su difusor.

Más aún, no debe pasarse por alto que esta autoridad adquirió certeza acerca que las bardas cuestionadas sí refieren a la difusión del Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas que tiene a su cargo el representante popular denunciado, lo cual da verisimilitud a lo afirmado por éste.

Por tanto, al ser una facultad de los representantes populares, a juicio de esta autoridad, el presunto responsable realiza una expresión inherente a su función parlamentaria, lo cual está notoriamente amparada en el ejercicio de la garantía de libertad de expresión.



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en las siguientes tesis de jurisprudencia emitidas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra señalan:

"No. Registro: 172,479
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Mayo de 2007
Tesis: P./J. 25/2007
Página: 1520

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

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia. 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 25/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

No. Registro: 172,477
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Mayo de 2007
Tesis: P./J. 24/2007
Página: 1522

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO. Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos



EXPEDIENTES: IEDF-QCG/PE/050/2011 Y SUS ACUMULADAS IEDF-QCG/PE/057/2011, IEDF-QCG/PE/058/2011 E IEDF-QCG/PE/071/2011 BIS

fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia. 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Gúitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 24/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Con base en lo anterior, es indudable que el entorno visual de los elementos denunciados no constituyen un acto anticipado de precampaña, pues en estos no se alude a proceso interno de selección de candidatos; de tal suerte que no es posible concluir que ese material aplique, indistintamente, a la etapa de precampaña, a fin de lograr su posicionamiento ante un electorado. Los precandidatos en el proceso interno de selección, al igual que los candidatos registrados en la etapa de campaña electoral, tienen la necesidad de dar a conocer el puesto al que aspiran; situación que no acontece en la especie.

Esta circunstancia impide dotar de verosimilitud a la afirmación del denunciante, en cuanto a la supuesta aspiración del ciudadano Arturo Santana Alfaro para ser postulado por el Partido de la Revolución Democrática a un cargo de elección popular.

Siguiendo este hilo conductor, no existe elemento de prueba alguno que permita establecer que el despliegue de los elementos denunciados, tengan una vinculación con el Partido Político en el que milita el denunciado, por cuanto a que en todos ellos no se encontró referencia alguna con el citado instituto político, de modo tal que pudiera presumirse que las actividades de éste estuvieran enmarcadas por su calidad de militante.

En esta misma lógica, se colige que tampoco se encuentra probado a través de la publicidad denunciada, el elemento subjetivo alegado por la denunciante, esto es, la aspiración político-electoral que dice tener el presunto responsable para que sea postulado a un cargo de elección popular.

Ello es así, porque por regla general este elemento subjetivo es refractario de otra prueba directa, puesto que no siempre se explicita en la propia publicidad



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

la intención de su autor de participar en un futuro en comicios internos o constitucionales, o bien, de quienes estarían apoyando la supuesta aspiración para contender por un cargo de elección popular.

En razón de lo anterior, ante la dificultad de probar la intención o propósito final del autor, resulta especialmente necesario aportar en el procedimiento administrativo sancionador un cúmulo de pruebas suficientes que permitan demostrar el elemento subjetivo a través de la prueba circunstancial, la cual cobra especial importancia en este tipo de ilícitos administrativos.

En estas condiciones, al no existir elemento de prueba alguno que permita establecer, aunque fuera en grado indiciario, la existencia de un hipotético pronunciamiento del denunciado respecto a una aspiración de ser postulado para un cargo de elección popular, por cuanto a que no se advierte un pronunciamiento expreso o velado para contender por una candidatura, tampoco se podría establecer los mensajes que se encuentran contenidos en las pintas de bardas hayan tenido como objetivo inmediato el persuadir a un número importante de ciudadanos respecto de la nominación a alguna precandidatura en específico.

Aunado a lo anterior, es de notar que la difusión de los elementos denunciados no corresponde a una magnitud equiparable a la que se utilizaría en el proceso oficial de selección interna de un partido político, por cuanto a que en todo el territorio de la Delegación Iztapalapa, se colocaron sesenta y siete elementos, lo cual resulta a todas luces insuficiente para provocar el conocimiento sobre la persona del denunciado, ni mucho menos para generar ese efecto de persuasión respecto de esa nominación.

Con base en las anteriores consideraciones, es dable sustentar que no se está en presencia de un acto anticipado de precampaña, ya que la falta de demostración de la aspiración del ciudadano denunciado de obtener una precandidatura, permiten concluir a esta autoridad que no se acredita la falta en examen.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

B. IMPUTACIÓN RELACIONADA CON LA TRANSGRESIÓN A LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 134 CONSTITUCIONAL, 120 DEL ESTATUTO Y 6 DEL CÓDIGO.

Sentado lo anterior, procede ocuparse de la imputación consistente en que el ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, habría trasgredido la prohibición contenida en los artículos 134 de la Constitución, en relación con los numerales 120, párrafos cuarto y quinto del Estatuto; y 6 del Código, por haber realizado actos de promoción con recursos públicos, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía.

Al respecto, los artículos mencionados establecen como obligación de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos nacionales.

De lo anterior, es posible desprender que la actuación imparcial de los servidores públicos a que se refiere los ordenamientos legales antes señalados, entendida en función del principio de equidad en la contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales se mantengan al margen del proceso electoral, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

Al mandar que la propaganda oficial que se difunda, tenga el carácter de institucional, se propende a que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzcan con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental, y al proscribirse que en la propaganda se incluyan nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, se garantiza la equidad, en la medida en que se impide que el cargo público sea un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Ahora bien, es importante mencionar que todo servidor público tiene en todo momento la responsabilidad de llevar a cabo con rectitud, los principios de imparcialidad y equidad, pero sobre todo en el desarrollo de un proceso electoral, ya que por las características y el cargo que desempeñan pudieren efectuar acciones u omisiones que tiendan a influir en la contienda de las instituciones políticas del país y como consecuencia violentar los citados principios.

Lo anterior, porque el Poder Constituyente advirtió la problemática que presentaba la intervención en los procesos electorales de los poderes públicos, los órganos de gobierno y de los servidores públicos, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía en relación con quienes carecen de esa calidad.

De ahí que, el Constituyente buscó desterrar prácticas que estimó lesivas de la democracia, como son: **a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que los servidores públicos aprovechen su cargo para lograr ambiciones personales de índole política o en beneficio de un tercero;** toda vez que, conductas de la naturaleza apuntada, colocan en abierta desventaja a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que puede producirse cuando se emplea el aparato burocrático, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, para satisfacer una aspiración política.

En esta tesitura, al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-147, SUP-RAP-173 y SUP-RAP-197 todos de dos mil ocho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que cuando se reciba una denuncia en contra de un servidor público por la presunta violación al artículo 134 de la Constitución, debe verificar si la conducta esgrimida constituye una infracción a la normatividad aplicable en la materia.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Para tal cometido, dicha instancia consideró que de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución, solamente la propaganda política o electoral que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, bajo cualquier modalidad de medio de comunicación, **pagada con recursos públicos, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público,** puede motivar el control y vigilancia de dichas conductas.

En este orden de ideas, cuando sea sometida a consideración de la autoridad electoral, alguna conducta que se estime contraventora del artículo 134 de la Ley Fundamental, se debe realizar un análisis con el objeto de determinar si la misma vulnera la normatividad electoral.

En el caso particular que nos ocupa, el denunciante aduce que el ciudadano Arturo Santana Alfaro, Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, realizó promoción personalizada de su nombre e imagen con fines electorales, utilizando de manera indebida, recursos públicos.

Al respecto, el artículo 8, fracción XV del Reglamento de la Cámara de Diputados determina que es derechos de los Diputados integrantes de dicho órgano colegiado, gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados, así como orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales.

En este sentido, en la medida que los elementos publicitarios de mérito están encaminados a ese rubro, es inconcuso que se está en presencia de publicidad de carácter gubernamental, la cual no cuenta con un contenido político ni electoral.

Del mismo modo, tampoco existe asiento para establecer que la inclusión del nombre del ciudadano denunciado, esté orientada a realizar su promoción personalizada.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

En efecto, acudiendo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es posible establecer que el término *promoción* alude al efecto de promover, mientras que esta última palabra, en relación con su acepción personal, remite a la acción de levantar o elevar a alguien a una dignidad o empleo superior al que tenía.

En este sentido, la expresión contenida en los elementos denunciados no conlleva esta orientación, puesto que se concreta a señalar la existencia de un módulo de atención ciudadana que administra el denunciado, antes bien, la hipotética promoción que pudiera generarse con aquellos recaería precisamente en ese punto de enlace ciudadano.

Visto de esta forma, no existe asidero para sostener que con la difusión de los elementos denunciados provoque un resultado distinto al que previó el Constituyente Permanente, esto es, que las actividades de comunicación social permitan a los habitantes de esta Ciudad, conocer de manera directa, objetiva y completa la existencia del módulo de atención ciudadana que por disposición legal, el ciudadano denunciado ha de tener implementado.

Lo anterior resulta consistente con los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP 33/2009 y SUP-RAP67/2009, de los cuales se obtiene las siguientes conclusiones:

1. Que la propaganda susceptible de infringir el contenido del artículo 134 de la Carta Magna, será toda aquella que tienda a promocionar velada o explícitamente a un servidor público, destacando en esencia su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, asociando los logros de gobierno con dicho servidor más que con la institución, con el objeto de posesionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.
2. Que no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134 constitucional en el ámbito electoral, toda vez que para que ello sea



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

considerado así, resulta necesario determinar si los elementos en ella contenida, pueden ser susceptibles de constituir una violación a los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en los procesos electorales.

3. Que la propaganda institucional puede contener el nombre o imagen de algún servidor público con el objeto de identificar el órgano de gobierno que la emite, siempre y cuando el uso de la misma no rebase el marco meramente informativo e institucional.

4. Que aunque la propaganda institucional contenga el nombre de servidores públicos o la inserción de su imagen, no contraviene el texto del artículo 134 constitucional, cuando tenga como finalidad promocionar a la propia institución, con fines informativos, educativos o de orientación social.

En tal virtud, esta autoridad advierte que la conducta sometida a la consideración no satisface los requisitos para ser considerada como presuntamente infractora de la norma constitucional y legal a que se ha hecho mención con antelación, toda vez que si bien se acreditó la existencia de las bardas rotuladas, lo cierto es que de su contenido no se advierte sustento para concluir que se trata de elementos de promoción personalizada del ciudadano Arturo Santana Alfaro, Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ni mucho menos puede afirmarse que esté orientado a generar un impacto en la equidad que debe regir en toda contienda comicial

De igual forma, no es posible desprender alguna transgresión al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos por parte del denunciado, ya que obra en el sumario el oficio LXI/DGAJ/009/2012, signado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante el cual informó que el ciudadano Arturo Santana Alfaro recibe únicamente en el mes de agosto, un apoyo económico para la realización del informe sobre su actividad legislativa, que considera la organización y difusión del mismo, pero no así una partida para el funcionamiento y difusión de su Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

De esta manera, lo refiere por el oficio de marras permite establecer que los recursos que eventualmente se destinaron para la elaboración de las bardas rotuladas cuestionadas, no provinieron del erario público que administra el Órgano Legislativo al cual pertenece el denunciado.



EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Bajo estas premisas, resulta válido arribar a la conclusión de que la presunta irregularidad aducida por el promovente, no implica en modo alguno el uso indebido de recursos del Estado, ya que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una infracción a la legislación electoral.

Con base en los anteriores razonamientos, es posible concluir que no existen elementos suficientes para acreditar que el ciudadano Arturo Santana Alfaro, Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hubiese transgredido lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los numerales 120 del Estatuto; y 6 del Código, al no acreditarse la realización de actos de promoción con recursos públicos, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía para obtener un cargo de elección popular.

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que el ciudadano Arturo Santana Alfaro no es administrativamente responsable por las faltas denunciadas por esta vía.

Por lo antes expuesto y fundado se,

RESUELVE:

PRIMERO. El ciudadano Arturo Santana Alfaro, en su calidad de Diputado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, **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, acompañándoles copias certificada de la presente resolución.

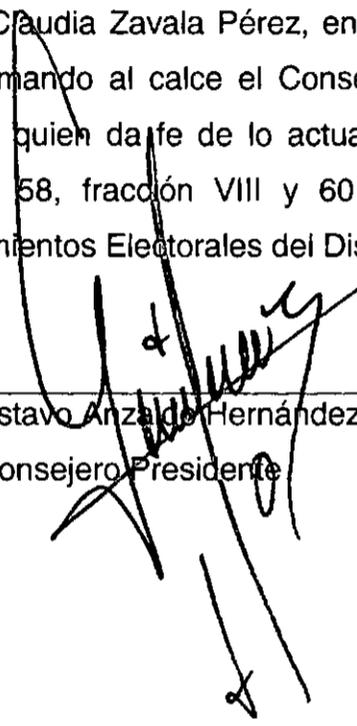
TERCERO. **PUBLÍQUESE** la presente resolución en los estrados ubicados en las oficinas centrales de este Instituto, así como en su página de internet: www.iedf.org.mx, y en su oportunidad, **ARCHÍVESE** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron en lo general por unanimidad de votos de las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, y en lo particular por lo que hace al marco normativo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados

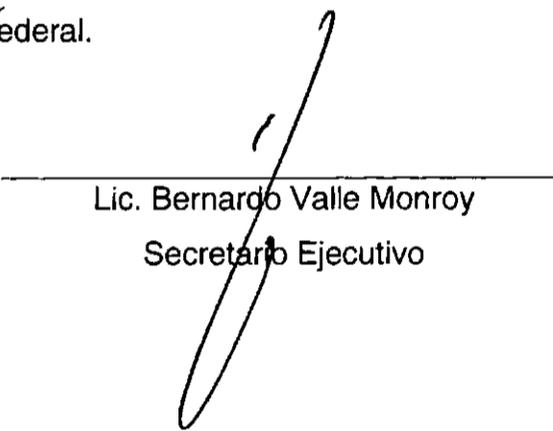


EXPEDIENTES: IEDF-
QCG/PE/050/2011 Y SUS
ACUMULADAS IEDF-
QCG/PE/057/2011, IEDF-
QCG/PE/058/2011 E IEDF-
QCG/PE/071/2011 BIS

Unidos Mexicanos por mayoría de cinco votos a favor de los Consejeros Electorales Fernando José Díaz Naranjo; Ángel Rafael Díaz Ortiz; Carla Astrid Humphrey Jordan; Yolanda Columba León Manríquez; El Consejero Presidente y dos votos en contra de los Consejeros Electorales Néstor Vargas Solano y Beatriz Claudia Zavala Pérez, en sesión pública de treinta de abril de dos mil doce, 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 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.



Lic. Gustavo Anzaldo Hernández
Consejero Presidente



Lic. Bernardo Valle Monroy
Secretario Ejecutivo