

**INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
CONSEJO GENERAL**

EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/089/2011.

PROMOVENTE: CIUDADANO JOSÉ ALEJANDRO MERCADO FERNÁNDEZ.



PROBABLES RESPONSABLES: CIUDADANA ELIZABETH MATEOS HERNÁNDEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL DE LA DELEGACIÓN IZTACALCO Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

RESULTANDOS:

1. DENUNCIA. El veintitrés de diciembre de dos mil once se presentó en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral del Distrito Federal (Instituto Electoral), un escrito signado por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández, mediante el cual hace del conocimiento de esta autoridad hechos que pueden ser constitutivos de faltas electorales y, en su caso, objeto de sanción en contra de los ciudadanos Pablo Trejo y Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, así como del Partido de la Revolución Democrática.

2. TRÁMITE. Recibida la denuncia de mérito, la Secretaría Ejecutiva ordenó la realización de las diligencias tendentes a la preservación y constatación de los indicios aportados por la parte denunciante. Asimismo mediante oficio de veintitrés de diciembre de dos mil once, esta autoridad requirió al promovente a fin de que subsanara las omisiones respecto de los hechos denunciados contra el ciudadano Pablo Trejo.

Derivado del requerimiento antes referido, el veintiséis de diciembre de dos mil once, el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández presentó dos escritos por medio de los cuales se desistió de los actos imputados en contra del

2

ciudadano Pablo Trejo y ratificó en todos sus sentidos la denuncia presentada en contra de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco y el Partido de la Revolución Democrática.

De igual modo, mediante proveído de veintiséis de diciembre de dos mil once, la Secretaría Ejecutiva determinó turnar el presente expediente a la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Consejo General de este Instituto Electoral, proponiéndole la admisión de la denuncia de mérito, a efecto de que, en el ámbito de su competencia, realizara las diligencias necesarias para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador de mérito.

3. ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y CONTESTACIÓN. Mediante proveído de veintiocho de diciembre de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, asumió la competencia para conocer de los hechos denunciados por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández en contra de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, así como del Partido de la Revolución Democrática, admitiendo la queja a trámite, asignándole el número de expediente IEDF-QCG/PE/089/2011, e instruyendo al Secretario Ejecutivo a efecto de que realizara todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados y emplazara a los presuntos responsables, lo cual se materializó los días tres y cuatro de enero de dos mil once.

Mediante escritos presentados en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral, el seis y ocho de enero de dos mil doce, la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández y el Partido de la Revolución Democrática, dieron contestación al emplazamiento de que fueron objeto, formulando las manifestaciones y ofreciendo los medios de prueba que consideraron pertinentes.

4. PRUEBAS, ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de fecha diecinueve de enero de dos mil doce, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, proveyó sobre la admisión y desahogo de las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, y

3

ordenó que se pusiera a la vista de las mismas el expediente en que se actúa para que manifestaran lo que a su derecho conviniera. Al respecto, esta autoridad electoral no recibió manifestación alguna en relación con la vista dada a las partes para la formulación de alegatos por parte de los interesados.

Así, una vez agotadas todas las diligencias, mediante acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil doce, la Comisión de Asociaciones Políticas ordenó el cierre de instrucción y la elaboración del anteproyecto de Resolución correspondiente.

5. APROBACION DEL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN. En sesión celebrada el trece de abril de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobó el anteproyecto de resolución elaborado por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, con objeto de someterlo a la consideración del 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:

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA. Con fundamento en los artículos 14, 16, 122, letra C, Base Primera, fracción V, inciso f) y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución); 120, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, 123, párrafo primero, 124, párrafo primero y 136 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (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, 222, fracción I, 223, fracción III, 224, 231, fracción II, 320, 372, párrafo segundo, 373, fracción II, inciso d), 374 y 377, fracción I del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (Código); 1, 3, 7, fracciones I y 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

(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 (Reglamento de Propaganda); este Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal es competente para conocer y resolver el presente asunto, habida cuenta que se trata de una queja promovida por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández, en contra de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, así como el Partido de la Revolución Democrática, por la probable comisión de conductas presuntamente constitutivas de infracciones a disposiciones electorales en el Distrito Federal, a saber el uso de recursos públicos y la comisión de actos anticipados de precampaña.

II. PROCEDENCIA DE LA QUEJA.

A) Cumplimiento de requisitos. Tal y como consta a fojas 71 a 86 del expediente en que se actúa, en el caso se encuentran satisfechos los requisitos previstos en el artículo 32 del Reglamento.

B) Causas de improcedencia. Al desahogar el emplazamiento, la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández alegó que en el caso se actualizaban las causas de improcedencia establecidas en el artículo 35, fracciones III y IV del Reglamento, ya que a su consideración, los hechos narrados en el escrito de queja son frívolos, intrascendentes y superficiales, aseverando además que el escrito en cuestión no cumplía con los requisitos mínimos de procedibilidad, ya que no aporta los elementos probatorios que acrediten a nivel de presunción la responsabilidad de los hechos imputados.

Sobre el particular cabe mencionar que la frivolidad se traduce en aquellos razonamientos de las pretensiones que no tienen soporte o garantía para demostrar su existencia o la violación al derecho. En otras palabras, se refiere a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y

evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

Al respecto, es conveniente precisar lo que la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado con relación a la frivolidad:

*“Partido de la Revolución Democrática
vs.
Tribunal Electoral del Estado de Puebla*

Jurisprudencia 33/2002

FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE.—*En los casos que requieren del estudio detenido del fondo para advertir su frivolidad, o cuando ésta sea parcial respecto del mérito, el promovente puede ser sancionado, en términos del artículo 189, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. Cuando dicha situación se presenta respecto de todo el contenido de una demanda y la frivolidad resulta notoria de la mera lectura cuidadosa del escrito, las leyes procesales suelen determinar que se decrete el desechamiento de plano correspondiente, sin generar artificiosamente un estado de incertidumbre; sin embargo, cuando la frivolidad del escrito sólo se pueda advertir con su estudio detenido o es de manera parcial, el desechamiento no puede darse, lo que obliga al tribunal a entrar al fondo de la cuestión planteada. Un claro ejemplo de este último caso es cuando, no obstante que el impugnante tuvo a su alcance los elementos de convicción necesarios para poder corroborar si efectivamente existieron irregularidades en un acto determinado, se limita a afirmar su existencia, y al momento de que el órgano jurisdiccional lleva a cabo el análisis de éstas, advierte que del material probatorio clara e indudablemente se corrobora lo contrario, mediante pruebas de carácter objetivo, que no requieren de interpretación alguna o de cierto tipo de apreciación de carácter subjetivo, lo que sucede en los casos en que el actor se limita a afirmar que en la totalidad de las casillas instaladas en un municipio o distrito, la votación fue recibida por personas no autorizadas, y del estudio se advierte que en la generalidad de las casillas impugnadas no resulta cierto. El acceso efectivo a la justicia, como garantía individual de todo gobernado y protegida tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes secundarias, no puede presentar abusos por parte del propio gobernado, pues se rompería el sistema de derecho que impera en un estado democrático. La garantía de acceso efectivo a la justicia es correlativa a la existencia de órganos jurisdiccionales o administrativos que imparten justicia, por lo que a esas instancias sólo deben llegar los litigios en los que realmente se requiera la presencia del juzgador para dirimir el conflicto. Por tanto, no cualquier desavenencia, inconformidad o modo particular de apreciar la realidad puede llevarse a los tribunales, sino que sólo deben ventilarse ante el juzgador los supuestos o pretensiones que verdaderamente necesiten del amparo de la justicia. Por tanto, si existen aparentes litigios, supuestas controversias, o modos erróneos de apreciar las cosas, pero al verificar los elementos objetivos que se tienen al alcance se advierte la realidad de las cosas, evidentemente tales hipótesis no deben, bajo ninguna circunstancia, entorpecer el correcto actuar de los tribunales; sobre todo si se*

tiene en cuenta que los órganos electorales deben resolver con celeridad y antes de ciertas fechas. En tal virtud, una actitud frívola afecta el estado de derecho y resulta grave para los intereses de otros institutos políticos y la ciudadanía, por la incertidumbre que genera la promoción del medio de impugnación, así como de aquellos que sí acuden con seriedad a esta instancia, pues los casos poco serios restan tiempo y esfuerzo a quienes intervienen en ellos, y pueden distraer la atención respectiva de los asuntos que realmente son de trascendencia para los intereses del país o de una entidad federativa, e inclusive el propio tribunal se ve afectado con el uso y desgaste de elementos humanos y materiales en cuestiones que son evidentemente frívolas. Tales conductas deben reprimirse, por lo que el promovente de este tipo de escritos, puede ser sancionado, en términos de la disposición legal citada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—13 de febrero de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-050/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—13 de febrero de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-051/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—13 de febrero de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 34-36, Sala Superior, tesis S3ELJ 33/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 136-138."

[énfasis añadido]

En relación con lo anterior, esta autoridad considera que el argumento formulado por la probable responsable resulta inatendible, ya que en el escrito de queja el promovente narra hechos y precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en la medida que se describen conductas cuya autoría es atribuida a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, así como del Partido de la Revolución Democrática, ya que a su consideración dicha ciudadana ha realizado con fines electorales, promoción personalizada como servidora pública, utilizando para ello de manera indebida, recursos públicos, así como la presunta realización de actos anticipados de precampaña, dado que ha promocionado con fines electorales, su nombre e imagen fuera de los plazos legales establecidos en la normativa de la materia.

Por otra parte, en lo que concierne al citado partido político, el promovente denuncia la falta del deber de cuidado, respecto de la conducta desplegada por una de sus militantes, en virtud de que los partidos políticos son personas jurídicas que se encuentran en posibilidad de cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes o simpatizantes,

7

debiendo conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Ese proceder, de manera presuntiva, puede llegar a constituir la realización de promoción personalizada de un servidor público con 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.

Asimismo, con el objeto de acreditar sus aseveraciones, el promovente ofreció diversos medios de prueba, los cuales al ser analizados por este órgano colegiado permitieron establecer, al menos en grado indiciario, la verosimilitud de los hechos denunciados.

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.

Así las cosas, esta autoridad electoral estima que la causal de improcedencia hecha valer por la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández resulta infundada, ya que el promovente aportó los elementos necesarios para el inicio del procedimiento en cuestión, según lo previsto en el artículo 32 del Reglamento.

En consecuencia, esta autoridad no advierte que se actualice causal de improcedencia alguna, resulta procedente analizar el fondo de la queja planteada con base en los elementos que obran en autos, a fin de que esta autoridad electoral resuelva fundada o no la pretensión del denunciante.

Por lo anterior, este órgano colegiado determina que en el presente asunto, el escrito de queja presentado por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, fracción III y 32 del Reglamento.

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, realizará 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.

En el mismo sentido, se advierte 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

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

finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondiente 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
<u>Concentrado:</u>	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
<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	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	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o. 99, párrafo 6o.	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa incidental*

* 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.

Tipo de control	Organo y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
	los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación			
<u>Difuso:</u>	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	Art. 1o., 133, 104 y derechos humanos en tratados 1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de 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, este ente público autónomo 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 y de la trasgresión a la prohibición de incluir 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 la denuncia presentada por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández.

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

12

se sustenta el sistema jurídico-político mexicano, del que se desprende el marco electoral que rige, entre otros, al Distrito Federal.

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.

13

Las primeras, se refieren a la selección interna de los partidos políticos de aquellos ciudadanos que serán registrados ante la autoridad electoral para competir en los comicios y, las segundas, a la obtención del voto mayoritario de la ciudadanía para ocupar un cargo de elección popular.

Lo anterior, se corrobora con lo previsto en 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.

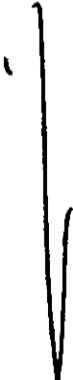
(...)

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.



14

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 serán electas para contender por un cargo de elección popular, sin que tengan por objeto la propagación de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los diversos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que estos actos son objeto de las campañas electorales que inician una vez que los partidos políticos obtienen el registro de sus candidatos ante la autoridad electoral, los cuales debieron ser previamente seleccionados por el partido postulante.

Del mismo modo, atento a lo antes reproducido, es posible establecer que la 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 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 de la materia.

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,

16

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 de la materia prevé la hipótesis de "*actos anticipados de precampaña*", 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 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 precandidatura 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 prevé que el inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la Convocatoria que emita el partido político, y que la precampaña no podrá 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 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.

...

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, aun 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:

19

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

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

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

En este entendido, tal y como sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-RAP-110-2009, es factible que los actos desplegados se constriñan a la difusión del nombre o la imagen de una persona, o bien, a la de una imagen, logotipo, *slogan*, referencia auditiva u otro medio que 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

20

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.

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

21

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

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

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

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

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

"Registro No. 165759

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXX, Diciembre de 2009

Página: 287

Tesis: 1a. CCXVII/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO. El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).

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

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

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

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

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

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

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

24

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 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

25

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 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

26

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 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

27

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 Política 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.

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

28

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.
- 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

29

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 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 de Propaganda; sino además, en relación con las reglas establecidas por los partidos políticos para sus procesos internos de selección,

30

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 al escrito de queja que motiva la emisión de esta resolución, así como de lo manifestado por los probables responsables al desahogar el emplazamiento de que fueron objeto, y de las demás constancias que integran el expediente en que se actúa, se desprende que:

El ciudadano José Alejandro Mercado Fernández denuncia a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, así como al Partido de la Revolución Democrática, ya que a su consideración la ciudadana denunciada ha realizado con fines electorales, promoción personalizada como servidora pública, utilizando para ello de manera indebida, recursos públicos; así como la presunta realización de actos anticipados de precampaña, promocionando su nombre e imagen fuera de los plazos legales establecidos en la normativa de la materia.

Al respecto, el promovente refiere que dichas infracciones se cometieron a través de la colocación de cinco lonas expuestas en el territorio de la Delegación Iztacalco, en las que presuntamente se promociona el nombre e imagen de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

31

De igual forma, el promovente denuncia al Partido de la Revolución Democrática en virtud de la falta del deber de cuidado, respecto de la conducta desplegada por una de sus militantes, toda vez que los partidos políticos son personas jurídicas que se encuentran en posibilidad de cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes o simpatizantes, debiendo conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

En esta lógica, 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 a lo consagrado en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto; 6, 222, fracción I, 223, fracción III, 224, párrafo cuarto y 231, fracción II del Código.

Ahora bien, por cuanto hace a la probable responsable ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, al momento de comparecer a este procedimiento, negó la comisión de los actos que le fueron imputados, toda vez que manifestó no haber tenido participación ni injerencia alguna de manera directa o a través de terceros, en la elaboración y colocación de los elementos propagandísticos denunciados.

Por otra parte, respecto del instituto político denunciado, el C. Miguel Ángel Vásquez Reyes, en su calidad de Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática, al momento de dar contestación al emplazamiento que le fue formulado negó que el partido político al que representa haya violado la norma electoral, toda vez que no se encuentra a su alcance vigilar las acciones desplegadas por sus militantes cuando actúen en calidad de representantes populares, legisladores, servidores públicos o ciudadanos.

Asimismo, refirió que a la probable responsable le asiste el derecho de la libertad de expresión de ideas, siempre y cuando se ajuste a los parámetros constitucionales y legales, destacando que en el caso en particular, la propaganda denunciada hace alusión a un proceso de carácter interno del Partido de la Revolución Democrática a fin de elegir a sus órganos internos.

En razón de lo anterior, la **materia del presente procedimiento, considerando la competencia de este órgano electoral local** en el presente asunto, radica en determinar lo siguiente:

- Si la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, realizó promoción personalizada como servidora pública, utilizando para ello de manera indebida, recursos públicos; así como la presunta realización de actos anticipados de precampaña, promocionando su nombre e imagen fuera de los plazos legales establecidos en la normativa de la materia, conculcando con ello lo establecido en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto; 6, 223, fracción III, y 224, párrafo cuarto del Código.
- Si el Partido de la Revolución Democrática incurrió en la falta del deber de cuidado, respecto de la conducta desplegada por una de sus militantes, toda vez que los partidos políticos son personas jurídicas que se encuentran en posibilidad de cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes o simpatizantes, debiendo conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 222, fracción I y 377, fracción I 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 probatorio.

Para llevar a cabo este ejercicio deberá analizarse, administrarse y valorarse cada uno 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 los hechos públicos y notorios, según lo establecen los artículos 38 y 40 del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Para tal efecto, en un primer apartado se dará cuenta de las pruebas aportadas por el quejoso, así como las aportadas por los probables responsables, y qué es lo que de éstas se desprende. Posteriormente, en un segundo apartado se dará cuenta de las pruebas recabadas por la autoridad electoral y qué se concluye de las mismas.

I.- PRUEBAS APORTADAS POR EL PROMOVENTE Y LOS PRESUNTOS RESPONSABLES.

Al respecto, resulta preciso señalar que dichos elementos probatorios fueron admitidos en este procedimiento, a través del acuerdo emitido por la Comisión de Asociaciones Políticas el diecinueve de enero de dos mil doce. Asimismo cabe mencionar que en el citado acuerdo, la Comisión determinó tener por admitidas todas las pruebas que fueron presentadas por los probables responsables.

Una vez sentado lo anterior, lo procedente es entrar a la valoración de los elementos probatorios que fueron admitidos:

A. Medios probatorios aportados por el promovente de este procedimiento:

1) Cinco impresiones fotográficas a color y en blanco y negro que presumen la colocación de cinco lonas en las que se exhibe propaganda alusiva a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

En las **cinco lonas** denunciadas se aprecia el mismo contenido, a saber: un fondo blanco con una franja de color amarilla en la parte inferior, en el extremo derecho la imagen de una persona de sexo femenino y en color negro el texto "Elizabeth Mateos agradece tu apoyo a la"; en color rojo el texto "planilla 200 ¡Ganamos!"; en color negro el texto "Primer lugar en Iztacalco, Elección interna del"; en color rojo el texto "PRD"; en color negro el texto "para Consejeros Estatales y Consejeros Nacionales", tal y como se advierte en la imagen siguiente:





En términos de lo previsto en el artículo 38, fracción III, inciso a) y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento, las impresiones aportadas por el promovente, deben ser considerados como pruebas técnicas, que sólo harán prueba plena cuando al administrarse con los demás elementos, generen veracidad de los hechos que con ellas se pretende probar, ya que por sí mismas sólo generan indicios respecto de que se exhibieron en la vía pública cinco lonas en las que presumiblemente se publicitaba el nombre y la imagen de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

2) Un disco compacto, en cuyo contenido se advierte la existencia de cinco imágenes fotográficas a color que presuponen la colocación de diversas lonas en las que se presume la exhibición de propaganda alusiva a la probable responsable.

Cabe mencionar, que del análisis al disco compacto ofrecido por el promovente, esta autoridad constató que las imágenes ahí contenidas coinciden en su totalidad con las impresiones fotográficas que se encuentran anexas al escrito de queja, mismas que son referidas en el punto 1 del presente apartado.

En términos de lo previsto en el artículo 38, fracción II, inciso b) y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento, el disco compacto aportado por el promovente, debe ser considerado como prueba técnica que sólo hará prueba plena cuando al administrarse con los demás elementos, generen veracidad de los hechos que con ellas se pretende probar, ya que, por sí mismo, sólo genera indicios respecto de que su contenido corresponde a diversas fotografías en las

35

que supuestamente se advierte la exhibición de los elementos denunciados con propaganda alusiva a la ciudadana denunciada.

Ahora bien, toda vez que para el perfeccionamiento de este tipo de pruebas es necesario su desahogo a través de la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se haga contar su contenido, resulta preciso señalar que el resultado de dicho desahogo será valorado en el apartado correspondiente a las pruebas recabadas por esta autoridad.

3) La inspección ocular, consistente en el reconocimiento efectuado por esta autoridad electoral a los lugares en los que supuestamente se encontraban exhibidas las lonas denunciadas, así como para verificar la existencia de otra propaganda cuyo contenido coincida con los elementos controvertidos.

Cabe mencionar que, toda vez que para el perfeccionamiento de este tipo de pruebas es necesario su desahogo a través de la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se haga constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la inspección realizada, es oportuno señalar que los resultados de dicha inspección serán valorados en el apartado correspondiente a las pruebas recabadas por esta autoridad.

4) Por último, el promovente ofreció la prueba instrumental de actuaciones, consistente en todas y cada una de las actuaciones realizadas por esta autoridad electoral en la sustanciación del presente procedimiento; así como la presuncional legal y humana, 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, presuntamente cometidos por la ciudadana señalada como probable responsable.

Cabe mencionar, que derivada de la propia y especial naturaleza de dichos elementos probatorios, y de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción VII y 40 del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal, la autoridad debe adminicular los elementos de prueba



36

aportados por las partes y los resultados de la indagatoria realizada por esta autoridad electoral. Ello, debido a que la valoración de dichos elementos probatorios requiere de razonamientos lógico-jurídico de todas las constancias que obran en el presente expediente y de los indicios que de éstas se desprendan para poder llegar a una conclusión sobre los hechos denunciados.

B. Medios probatorios aportados por la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de probable responsable de este procedimiento:

1) La inspección ocular, consistente en el reconocimiento efectuado por la Dirección Distrital XV, de veintiséis de diciembre de dos mil once, a los lugares en los que supuestamente se encontraban exhibidas las lonas denunciadas.

Cabe mencionar que toda vez que para el perfeccionamiento de este tipo de pruebas, es necesario su desahogo a través de la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se haga constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la inspección realizada, es oportuno señalar que los resultados de dicha inspección serán valorados en el apartado correspondiente a las pruebas recabadas por esta autoridad.

2) Por último, la probable responsable ofreció la prueba instrumental de actuaciones, consistente en todas y cada una de las actuaciones realizadas por esta autoridad electoral en la sustanciación del presente procedimiento; así como la presuncional legal y humana, consistente en que el juzgador con base en los hechos denunciados y las pruebas aportadas, considere la inexistencia de hechos que contravienen la normativa electoral que le son imputados.

Cabe mencionar, que derivada de la propia y especial naturaleza de dichos elementos probatorios, y de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción VII y 40 del Reglamento, la autoridad debe adminicular los elementos de prueba aportados por las partes y los resultados de la indagatoria realizada por esta autoridad electoral. Ello, debido a que la valoración de dichos elementos probatorios requiere de razonamientos lógico-jurídicos de todas las constancias que obran en el presente expediente y de los indicios que de éstas



37

se desprendan para poder llegar a una conclusión sobre los hechos denunciados.

C. Medios probatorios aportados por el Partido de la Revolución Democrática, a través del ciudadano Miguel Ángel Vásquez Reyes, en su calidad de Representante Propietario de dicho instituto político.

1) Treinta y cuatro copias simples de los acuses enviados a la Secretaría de Comunicación Social del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, al Jefe de Gobierno, a los 13 Jefes Delegacionales del Partido de la Revolución Democrática, a los 16 Presidentes de los Comités Ejecutivos Delegacionales del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, al Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República, al Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados, a la Coordinadora del Grupo Parlamentario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, relativos a la recepción del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el 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".

En términos de lo previsto en artículos 38, fracción II y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento, los acuses en comento deben ser considerados como pruebas documentales privadas que, por sí mismas, generan indicios respecto de la recepción del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el 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 parte de distintos órganos internos del Partido de la Revolución Democrática, así como de su militancia.

2) La inspección ocular, consistente en el reconocimiento efectuado por la Dirección Distrital XV, de veintiséis de diciembre de dos mil once, a los lugares en los que supuestamente se encontraban exhibidas las lonas denunciadas.

Cabe mencionar que, toda vez que para el perfeccionamiento de este tipo de pruebas, es necesario su desahogo a través de la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se haga constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la inspección realizada, es oportuno señalar que los resultados de dicha inspección serán valorados en el apartado correspondiente a las pruebas recabadas por esta autoridad.

3) La inspección ocular, consistente en el reconocimiento efectuado por esta autoridad electoral a la página de internet www.prddf.org.mx, en particular a los boletines de fecha cuatro y veintiuno de octubre de dos mil once.

Cabe mencionar que, toda vez que para el perfeccionamiento de este tipo de pruebas, es necesario su desahogo a través de la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se haga constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la inspección realizada, es oportuno señalar que los resultados de dicha inspección serán valorados en el apartado correspondiente a las pruebas recabadas por esta autoridad.

4) Por último, el partido político responsable ofreció la prueba instrumental de actuaciones, consistente en todas y cada una de las actuaciones realizadas por esta autoridad electoral en la sustanciación del presente procedimiento; así como la presuncional legal y humana, consistente en que el juzgador con base en los hechos denunciados y las pruebas aportadas, considere la inexistencia de hechos que contravienen la normativa electoral que le son imputados.

Cabe mencionar, que derivada de la propia y especial naturaleza de dichos elementos probatorios, y de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción VII y 40 del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal, la autoridad debe administrar los elementos de prueba aportados por las partes y los resultados de la indagatoria realizada por esta autoridad electoral. Ello, debido a que la valoración de dichos elementos probatorios requiere de razonamientos lógico-jurídico de todas las constancias



que obran en el presente expediente y de los indicios que de éstas se desprendan para poder llegar a una conclusión sobre los hechos denunciados.

II.- PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD ELECTORAL.

En primera instancia es preciso mencionar que derivada 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 aquellos elementos de convicción que le permitieran establecer la veracidad o falsedad de lo enunciado en los escritos iniciales de queja; y por ende, estar en aptitud de determinar si se contravino o no la normativa electoral.

Se integró al expediente el acta circunstanciada instrumentada por el personal de la Dirección Distrital XV, de la que se desprende que de la inspección ocular realizada a los lugares en los que se denunció la existencia de elementos publicitarios, se constató la subsistencia de tres lonas cuyo contenido coincide en su totalidad con los elementos denunciados.

Derivado de la inspección ocular antes referida, esta autoridad administrativa constató que en el territorio de la Delegación Iztacalco, se exhibieron tres lonas cuyo contenido presumiblemente promueve el nombre e imagen de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

Al respecto, el acta circunstanciada debe ser considerada como prueba documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna; es decir, que hace prueba plena respecto de que el veintiséis de diciembre de dos mil once, se constató que en la Delegación Iztacalco, se exhibieron tres lonas con publicidad alusiva a la ciudadana presunta responsable.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracciones I, inciso a) y IV y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento; ya que dicha acta circunstanciada fue elaborada por funcionarios electorales en ejercicio de sus atribuciones y no



40

obra dentro del expediente elemento alguno que controvierta lo que en ella se consigna.

En ese orden de ideas, se integró al expediente el acta circunstanciada de dos de enero de dos mil doce, así como sus respectivos anexos, instrumentada por personal de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, con motivo de la inspección ocular realizada al disco compacto presentado por el promovente del procedimiento de mérito.

De dicha acta se desprende que el contenido del disco compacto corresponde a la exhibición de cinco imágenes a color que presuponen la colocación de **cinco lonas** atribuidas a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

Resulta oportuno señalar que las imágenes que se observaron en el desahogo del disco compacto, corresponden a las que se anexaron al escrito de queja, mismas que encuentran impresas en blanco y negro y que posteriormente, mediante escrito recibido por esta autoridad el veintiséis de diciembre de dos mil once, signado por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández, fueron presentadas a color.

A continuación se realizará la descripción del contenido de las imágenes, en la inteligencia de que en todos los casos el contenido y/o mensaje en ellas es el mismo respecto de dos o más elementos.

Cinco imágenes fotográficas a color que presumen la colocación de cinco lonas; en las que se observa lo siguiente: sobre un fondo blanco con una franja de color amarilla en la parte inferior, en el extremo derecho la imagen de una persona de sexo femenino y en color negro el texto "Elizabeth Mateos agradece tu apoyo a la"; en color rojo el texto "planilla 200 ¡Ganamos!"; en color negro el texto "Primer lugar en Iztacalco, Elección interna del"; en color rojo el texto "PRD"; en color negro el texto "para Consejeros Estatales y Consejeros Nacionales", tal y como se advierte en la imagen siguiente:





Por lo que, de conformidad con lo previsto en los artículos 38, fracción IV y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento, el acta circunstanciada que ha sido referida en los párrafos que preceden, debe ser considerada como prueba documental pública a las que debe otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna; esto es, que, por sí misma, genera plena convicción de que el contenido del disco compacto corresponde a imágenes fotográficas en las que se advierte la exhibición de elementos en los que aparece el nombre y la imagen de la ciudadana denunciada Elizabeth Mateos Hernández.

Del mismo modo, obra dentro del expediente de mérito, el oficio IEDF/DD/XV014/2012, suscrito por el Coordinador de la Dirección Distrital XV, mediante el cual informa que en los recorridos de verificación de propaganda realizados por ese órgano desconcentrado durante el mes de diciembre de dos mil once, se ubicaron diversos elementos propagandísticos cuyo contenido coincide con el de los elementos denunciados en el escrito inicial de queja.

Asimismo, obra en el expediente el acta circunstanciada de once de enero de dos mil doce, instrumentada por personal de la Dirección Distrital XV, con motivo de la inspección ocular realizada a efecto de verificar el cumplimiento a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Asociaciones Políticas, mediante proveído de veintiocho de diciembre de dos mil doce. De dicha acta se desprende que no continúa expuesta en la vía pública la propaganda motivo de la medida cautelar.

Ahora bien, dichas constancias deben ser consideradas como prueba documental pública, a las que debe de otorgársele pleno valor probatorio de lo

42

que en ellas se consigna, ya que dichos documentos fueron elaborados por un funcionario electoral en ejercicio de sus atribuciones; además de que dentro del expediente en que se actúa, no obra constancia alguna que contravenga lo que en ellas se afirma. Ello, con fundamento en los artículos 38, fracciones I, inciso a) y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por otra parte, se integró al expediente de mérito, el acta circunstanciada de la inspección ocular al sitio de Internet www.prddf.org.mx, así como sus respectivos anexos, instrumentada por personal adscrito a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, en la que se da cuenta del contenido de la misma.

En ese sentido, derivado la inspección ocular en comento, se constató el contenido de la página de Internet www.prddf.org.mx; en particular lo descrito en los boletines de fecha cuatro de octubre de dos mil once, por el que se informa a la militancia del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal de la aprobación del Reglamento de Propaganda por parte de este Instituto y se les conmina para el retiro de su propaganda; así como en el boletín del veintiuno de octubre de dos mil once, por el que se le solicita al Jefe de Gobierno del Distrito Federal tomar las medidas de control a efecto de evitar desvío de recursos públicos, en el marco de la elección interna de dicho instituto político.

Ahora bien, derivado de la inspección realizada por esta autoridad a la página de internet referida en el párrafo anterior, se desprenden elementos relacionados con las actividades que presumiblemente desplegó el Partido de la Revolución Democrática a fin de evitar que la militancia realice actos anticipados de precampaña.

Al respecto, el acta circunstanciada en comento y sus respectivos anexos, deben ser considerados como una prueba documental pública a la que debe de otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ellos se consigna; esto es, hacen prueba plena respecto de que se constató el contenido de la página de

43

Internet www.prddf.org.mx, con las particularidades referidas en los párrafos que preceden.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracción IV y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal; además de que dicha acta circunstanciada fue elaborada por funcionarios electorales en ejercicio de sus atribuciones y no obra dentro del expediente elemento de convicción alguno que controvierta lo que en ella se consigna.

Adicionalmente se incorporó al expediente el oficio DGA/026/2012, por el que el Director General de Administración de la Delegación Iztacalco informó que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández ocupa el cargo de Directora General de Desarrollo Social desde el primero de mayo de dos mil diez, precisando que entre otras, tiene como atribuciones las siguientes: realizar campañas de salud pública, prestar servicios médicos asistenciales, efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos sociales, fomentar las actividades que tiendan a desarrollar el sentido de solidaridad social, ejecutar programas de desarrollo social con la participación ciudadana; así como promover, coordinar e implementar programas de salud, todas ellas en el ámbito de la demarcación territorial de la Delegación Iztacalco.

Asimismo hizo del conocimiento de esta autoridad que la Dirección General de Administración de dicha demarcación territorial no cuenta con documento alguno que acredite el gasto por concepto de publicidad relacionada con la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

Ahora bien, el oficio en referencia debe ser considerado como una prueba documental pública, a la que debe de otorgársele pleno valor probatorio de lo que en él se consigna, ya que dicho documento fue elaborado por una autoridad local en el ámbito de su competencia; aunado a que dentro del expediente en que se actúa, no obra constancia alguna que contravenga lo que en ellos se afirma. Ello, con fundamento en los artículos 38, fracción I, inciso b) y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento para el Trámite, Sustanciación

44

y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por otro lado, se integró al expediente de mérito el escrito signado por el ciudadano Miguel Ángel Vásquez Reyes, en su carácter de Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, mediante el cual informó que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández se encuentra registrada como miembro activo de dicho instituto político.

De igual manera hizo del conocimiento de esta autoridad que la elección para la renovación de Representantes Seccionales, Consejeros Municipales, Consejeros Estatales, Consejeros Nacionales y Delegados al Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática, se llevó a cabo el seis de noviembre de dos mil once, precisando que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández obtuvo su registro como candidata a Consejera Estatal en el Distrito Local 15.

Finalmente informó que el periodo con el que los aspirantes contaron para promocionarse, respecto de la elección interna antes mencionada, inició el ocho de octubre y concluyó el diecinueve de octubre de dos mil once.

Al respecto, dicho escrito debe ser considerado como prueba documental privada que genera indicios de mayor grado convictivo de lo que en él se consigna, toda vez que fue emitido por un instituto político local y al concatenarlo con los elementos que obran en el expediente, así como la verdad conocida, genera plena convicción sobre la veracidad de los hechos; *máxime*, que en el expediente en que se actúa no obra constancia alguna que contravenga lo que en él se afirma. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 38, fracción II y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por otro lado, se incorporó al expediente el oficio DGAJ/0113/2012, signado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano

45

y Vivienda del Distrito Federal; así como su similar JDI/085/2012, suscrito por el Jefe Delegacional en Iztacalco, por los que informaron a esta autoridad que dichas dependencias no autorizaron, en el ámbito de su competencia, la colocación de elementos propagandísticos cuyos contenidos sean similares a la propaganda denunciada en vías primarias y secundarias en la Delegación Iztacalco.

Al respecto, dichos documentos deben ser considerados como pruebas documentales públicas, a las que debe de otorgárseles pleno valor probatorio de lo que en ellos se consigna, ya que los mismos fueron elaborados por autoridades locales en el ámbito de su competencia; aunado a que dentro del expediente en que se actúa, no obra constancia alguna que contravenga lo que en ellos se afirma. Ello, con fundamento en los artículos 38, fracción I, inciso b) y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

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

- Que en el territorio del Distrito Electoral XXI, se exhibieron en la vía pública diversos elementos propagandísticos de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, a través de la colocación de cinco lonas, en cuyo contenido presumiblemente se promueve el nombre e imagen de la probable responsable.
- Que de la inspección ocular realizada por personal de la Dirección Distrital XV, en las ubicaciones señaladas por el promovente en su escrito inicial de queja, se constató la subsistencia de tres elementos propagandísticos de los cinco denunciados.
- En ese orden de ideas, que derivado de los recorridos de inspección efectuados por la Dirección Distrital XV, se tienen por ubicados diversos elementos propagandísticos cuyo contenido coincide con el de la propaganda materia del procedimiento.

46

- Asimismo se acreditó que, derivado de la inspección ocular realizada por esta autoridad a la página de internet www.prddf.org.mx, se constató que el Partido de la Revolución Democrática conminó a la militancia en el ámbito local, a efecto de que retiraran su propaganda.
- Que se constató que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández ocupa el cargo de Directora General de Desarrollo Social en la Delegación Iztacalco, así como que la Dirección General de Administración de dicha demarcación no tiene registrado gasto alguno por concepto de publicidad a favor de la ciudadana denunciada.
- Por otra parte, se acreditó que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández es militante activa del Partido de la Revolución Democrática; así como que la misma obtuvo su registro como candidata a Consejera Estatal en la elección para la renovación de Representantes Seccionales, Consejeros Municipales, Consejeros Estatales, Consejeros Nacionales y Delegados al Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática, teniendo como periodo para promoverse a sí misma, así como a la planilla con la que competía el comprendido entre el ocho y diecinueve de octubre de dos mil once.
- Finalmente, se acreditó que tanto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, así como la Delegación Iztacalco, en el ámbito de sus respectivas competencias, no otorgaron autorización alguna para la colocación de la propaganda controvertida.

Una vez que ha sido establecido lo anterior, lo procedente es entrar al estudio de fondo del asunto que nos ocupa.

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 la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco **NO ES ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE**, por la presunta promoción personalizada como servidora pública, utilizando para ello de manera indebida,

recursos públicos, así como la supuesta realización de actos anticipados de precampaña.

Ahora bien, respecto del Partido de la Revolución Democrática, del análisis a las constancias que obran en el expediente, así como a la investigación desplegada por esta autoridad, se acredita que dicho instituto político **NO ES ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE**, por la falta del deber de cuidado, respecto de la conducta desplegada por una de sus militantes.

En consecuencia la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco; así como el Partido de la Revolución Democrática **NO SON ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES**, por la vulneración a lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 6, 222, fracción I, 223, fracción III, 224, párrafo cuarto y 231, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, de conformidad con los razonamientos siguientes:

Por cuestión de método, esta autoridad considera necesario realizar por separado el estudio de cada uno de los probables responsables, por lo que en primera instancia se analizarán las imputaciones respecto a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco y posteriormente se razonarán las presuntas infracciones cometidas por el Partido de la Revolución Democrática.

A. IMPUTACIONES TOCANTES A LA CIUDADANA ELIZABETH MATEOS HERNÁNDEZ, EN SU CARÁCTER DE DIRECTORA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL DE LA DELEGACIÓN IZTACALCO.

En primer lugar, resulta preciso señalar que de lo establecido en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto y 6 del Código, se desprende que los servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno tienen la obligación de aplicar los recursos públicos a su cargo con imparcialidad, por lo que toda publicidad que difundan bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de

48

orientación social, quedando prohibido que esta propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público que pretenda influir en la equidad de la contienda electoral.

Al respecto, si bien es cierto que dichas disposiciones normativas impusieron a **los servidores públicos** de los tres niveles de Gobierno de la República, la obligación de abstenerse de incluir en la propaganda oficial, su nombre, imagen, voz o cualquier otro símbolo que pudiera identificarlos; **resulta importante precisar que no toda propaganda puede encuadrar en el supuesto legal antes referido.**

Ello es así, ya que de conformidad con el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Recurso de Apelación SUP-RAP-33/2009, es posible considerar dentro del marco de la legalidad, la propaganda institucional que contenga el nombre y la imagen de un servidor público, siempre y cuando dicha propaganda tienda a promocionar a la propia institución o, en su caso, difunda la relación que guarda el servidor público con la institución, de manera tal, que la inclusión del nombre e imagen resulten circunstanciales.

De lo anterior, se colige que se justificará la inclusión del nombre e imagen de un servidor público en la propaganda institucional, cuando dicha inclusión sea proporcional y necesaria para que la ciudadanía conozca cabalmente las actividades que el funcionario desempeña en el órgano gubernamental de referencia; asimismo, se entenderá justificada la inserción del nombre e imagen cuando su presencia resulte razonable y proporcional con la demás información que se difunda.

Siguiendo con el criterio de la Sala Superior antes citado, se entenderá que se estará ante propaganda personalizada que pueda llegar a afectar la equidad de la contienda electoral, cuando el contenido de ésta, directa o indirectamente promocióne al servidor público al destacar, en esencia, su imagen, sus cualidades personales, los logros políticos o económicos, el partido en el que milita, las creencias religiosas; o bien, cuando se realice una asociación mayor

entre los logros institucionales y la persona, que entre los logros de gobierno y la institución misma.

En ese orden de ideas, el artículo 10, párrafo segundo del Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal, determina que la intervención de los servidores públicos en actos relacionados con sus funciones **no vulnera** los principios de imparcialidad y equidad en la contienda; siempre y **cuando no** se difundan mensajes que contengan propuestas que impliquen la pretensión de ocupar un cargo de elección popular, o de obtener el voto, o favorecer o perjudicar algún instituto político o candidato, o que se vincule a los procesos electorales.

Al respecto, sirve como criterio orientador lo establecido en la Tesis XXI/2009 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se transcribe a continuación:

"Fernando Moreno Flores

Vs.

Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Tesis XXI/2009

SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. *De la interpretación sistemática de los artículos 41, bases II y V, párrafo segundo, y 134, párrafos octavo y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de sus funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.*

Cuarta Época:

Recurso de apelación SUP-RAP-69/2009.- Actor Fernando Moreno Flores.- Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.- 1 de mayo de 2009.- Unanimidad de votos.- Ponente: Constanancio Carrasco Días.- Secretario: Antonio Rivera Ibarra



50

*Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.
Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal del Poder Judicial de la Federación, Año 3, número 5, 2010, páginas 82 y 83.*

[Énfasis añadido].

De lo anterior, se colige que en aras de continuar con la implementación de las actividades institucionales, es permisible que los servidores públicos realicen actos publicitarios con el objetivo de dar cumplimiento a las atribuciones que tienen encomendadas por ministerio de ley, siempre y cuando no transgredan los límites constitucionales y legales antes mencionados.

Al respecto, resulta necesario señalar que dentro del procedimiento de mérito, el órgano sustanciador constató que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández Ruíz funge como Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco; es decir, que se desempeña como servidora pública en el Distrito Federal.

Ahora bien, de un análisis a los elementos denunciados; a saber, las lonas, así como de los elementos que esta autoridad determinó integrar al expediente, esta autoridad electoral concluye que la propaganda denunciada no reviste el carácter de institucional, ni puede ser considerada como violatoria de la norma electoral, ya que del estudio a su contenido se advierte que no se destacan cualidades de la probable responsable ni se difunden logros en el ámbito político o económico, por lo que no vulnera la equidad en la contienda.

Abonando a lo anteriormente expuesto, los elementos propagandísticos materia del procedimiento no difunden de manera explícita (directa) o implícita (indirecta) la pretensión de la servidora pública a ser postulada a contender por un cargo de representación popular ni de obtener el voto ciudadano para favorecer a algún partido político o, en su caso, para restar votos a otro instituto político.

Por el contrario, el contenido de la propaganda denunciada refiere mensajes inherentes a un proceso interno de selección del partido político en el que milita, ya que precisan: “Elizabeth Mateos agradece tu apoyo a la planilla 200”,

51

“¡Ganamos!”, “Primer lugar en Iztacalco, Elección interna del PRD para Consejeros Estatales y Consejeros Nacionales”.

A fin de dar mayor claridad, a continuación se presenta la imagen fotográfica de las lonas controvertidas en el presente asunto.



En ese sentido, esta autoridad electoral local considera que la inclusión del nombre e imagen de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández se encuentra plenamente justificado, ya que a consideración de este órgano colegiado, dicha inserción resulta razonable y necesaria para que la militancia del partido político que celebra un proceso interno de selección pueda distinguirla a ella, así como al número de planilla en la cual se encuentra registrada para contender en el proceso intrapartidario.

Al respecto, resulta preciso señalar que el tres de septiembre de dos mil once, el Décimo Pleno Extraordinario del VII Consejo Nacional aprobó la “Convocatoria para la elección de Representantes Seccionales, de Consejeras y Consejeros Municipales, Estatales, en el Exterior y Nacional, así como Delegadas y Delegados a los Congresos Estatales y al Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

Por lo que con la promoción del nombre e imagen de la citada servidora pública, se hizo atendiendo a una elección intrapartidaria, sin destacarse alguna cualidad personal de la misma, puesto que no se está promocionando algún logro de su actividad como funcionaria **con la finalidad de posicionarla** ante la

52

ciudadanía **con fines electorales relacionados con el proceso electoral local**, así como tampoco se promocionó el cargo que ocupa.

Si bien existe una promoción de su nombre e imagen, esta se encuentra dirigida a la militancia del Partido de la Revolución Democrática, ya que la elección en la que participó dicha ciudadana tuvo por objetivo elegir representantes al interior del citado instituto político, a saber Consejeros Municipales, Estatales y Nacionales.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que esta autoridad verificó que los elementos propagandísticos motivo de la queja ya no subsisten, ya que en cumplimiento a las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Asociaciones Políticas el veintiocho de diciembre de dos mil once, la probable responsable, mediante escrito recibido por esta autoridad el seis de enero del año en curso, informó del retiro de la propaganda denunciada; lo anterior se tuvo por cierto del acta circunstanciada de fecha once de enero de dos mil doce, instrumentada por el personal de la Dirección Distrital XV, en la que se hace constar la inexistencia de los elementos propagandísticos denunciados.

Por otra parte, derivado de la investigación realizada por esta autoridad electoral, no se acreditó que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco haya utilizado recursos públicos para la indebida realización de promoción personalizada en su carácter de servidora pública que pudiera influir en la equidad del proceso electoral local 2011-2012; o en su caso, en los procesos de selección interna de los partidos políticos.

Lo anterior, se robustece con lo manifestado por el Director General de Administración de la Delegación Iztacalco en su oficio DGA/026/2012, en el que informa a esta autoridad, que en la Dirección a su cargo no obra constancia que acredite la erogación de algún recurso de carácter público con la finalidad de promover a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, de la que se tiene acreditado en autos, ostenta el carácter de Directora General de Desarrollo Social en dicha demarcación territorial.

Aunado a ello, resulta preciso señalar que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, no tiene a su cargo la administración de recursos humanos, materiales y financieros utilizados para el funcionamiento del mencionado Órgano Político-Administrativo; toda vez que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 125, fracción I del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, le corresponde a la Dirección General de Administración el manejo de los recursos públicos que son ejercidos en dicha dependencia. Para mayor comprensión se reproduce el dispositivo en referencia:

Artículo 125.- Son atribuciones básicas de la Dirección General de Administración:

I. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Órgano Político-Administrativo, conforme a las políticas, lineamientos, criterios y normas establecidas por la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas;

En tal virtud, esta autoridad concluye que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su calidad de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco no empleó recursos públicos que estuvieran a su cargo, para la indebida realización de promoción personalizada en su carácter de servidora pública que pudiera influir en la equidad del proceso electoral local 2011-2012 o, en su caso, en los procesos de selección interna de los partidos políticos.

En razón de lo anterior, resulta claro que la propaganda desplegada por la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández resulta apegada a un derecho en su calidad de militante de un instituto político determinado, al haber estado circunscrita a un proceso interno de selección, como aconteció en el Partido de la Revolución Democrática, toda vez que:

a) El contenido de los elementos propagandísticos, corresponde a la difusión de del número de planilla por el cual participaba como candidata a Consejera Nacional del Distrito Federal.

54

b) La fecha en que se constató la existencia de la propaganda en comento, no se encuentra dentro del periodo establecido para las precampañas electorales del proceso electoral ordinario 2011-2012.

c) Como ya ha sido señalado en párrafos precedentes, no se acreditó el uso de recursos públicos involucrados de la Delegación Iztacalco del Distrito Federal.

En consecuencia, es dable concluir que el contenido de las lonas controvertidas no resulta contrario a lo establecido en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto; 6 del Código.

Ahora bien, respecto de los actos anticipados de precampaña, es preciso señalar que el Código determina en la fracción III de su artículo 223, que se consideran actos anticipados 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, **antes del inicio de las precampañas electorales de los partidos políticos.**

En ese orden de ideas, el artículo 224 del citado Código establece que las precampañas de candidatos al cargo de Jefe de Gobierno no podrán durar más de cuarenta días, y en el caso de las precampañas a Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales, no podrán durar más de treinta días, y ninguna precampaña podrá extenderse más allá del dieciocho de marzo del año de la elección.

Aunado a ello, el artículo 16 del Reglamento de Propaganda establece que serán considerados actos anticipados de precampaña los actos orientados a promover la imagen de un aspirante a precandidato ciudadano, servidor público o militante de algún partido político registrado o no ante algún instituto político.

En ese sentido, el mismo artículo establece los límites de temporalidad y contenido que deberá observar la autoridad electoral para determinar si se está ante actos anticipados de precampaña, a saber:

55

I. De temporalidad: son los actos que se llevan a cabo en cualquier momento previo al inicio del periodo de precampaña para la elección interna de candidatos de los partidos políticos a los distintos cargos de elección popular en el Distrito Federal.

II. De contenido: serán aquellos que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Se invite al voto de la militancia o de la ciudadanía en general, para elegir aspirante a precandidato o candidato por cualquier partido político, siempre y cuando éste se realice fuera del periodo de precampaña de conformidad con lo establecido en la Convocatoria respectiva;
- b) Se promuevan planes o programas de gobierno con fines electorales para promover o apoyar a un aspirante a precandidato o candidato;
- c) Se publicite el nombre, fotografía, silueta, imagen, voz, colores o símbolos que identifiquen al aspirante; así como por los lemas, frases, ubicación, frecuencia o sistematicidad, o cualquier otro elemento que refleje el propósito de efectuar promoción personalizada.
- d) Se utilicen expresiones alusivas al proceso electoral.
- e) Se difundan mensajes tendentes a la obtención del voto a favor de algún partido político, o de algún servidor público como precandidato o candidato a obtener un cargo de elección popular en el Distrito Federal;
- f) La mención de cualquier fecha o plazo del proceso electoral ordinario del Distrito Federal;
- g) Los que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público y que no guarden relación con su función;
- h) Cualquier otro mensaje similar, siempre que esté destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de los aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos o coaliciones.

56

Lo anterior resulta congruente por el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al Recurso de Apelación identificado como SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-84/2009 y acumulados, que refiere que las limitaciones a la difusión de las actividades de los servidores públicos deben atender al contenido y temporalidad en que ésta se haga del conocimiento de la ciudadanía.

En este contexto, la finalidad que se persigue a través de la propaganda electoral está orientada a generar un beneficio o tener un impacto en relación con un proceso de selección de candidatos o comicial, a través de la inclusión de los elementos de persuasión que estime más convenientes para ese cometido.

Con base en lo anterior, es indudable que el entorno visual de la publicidad denunciada, no constituye un acto anticipado de precampaña o campaña, pues en ésta no se incluyen propuestas de índole electoral que permitan establecer que dichos mensajes hagan alusión a la aspiración del denunciado para obtener la nominación a un cargo de elección popular.

En efecto, en los elementos publicitarios no se pide el voto a favor de persona o partido político, no se difunde cierta plataforma electoral o programa de gobierno, ni se insinúa la intención de obtener la postulación a un cargo público.

En ese orden de ideas, esta autoridad acreditó que la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández milita en el Partido de la Revolución Democrática; así mismo se constató que dicha ciudadana obtuvo su registro como candidata a Consejera Estatal en el marco del proceso interno de dicho instituto político, por el que se renovaron Representantes Seccionales, Consejeros Municipales, Consejeros Estatales, Consejeros Nacionales y Delegados al Congreso Nacional.

De lo anterior, consta en autos que el contenido de la propaganda controvertida, hace alusión al proceso de selección interno referido en el párrafo anterior, por lo que no incluye contenidos de índole electoral.

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 postulada 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 que dichos mensajes hayan tenido como objetivo inmediato el persuadir a un número importante de ciudadanos respecto de la nominación a alguna candidatura en específico.

Con base en las anteriores consideraciones, es dable sustentar que no se está en presencia de un acto anticipado de precampaña o campaña, ya que la falta de demostración de la aspiración de la ciudadana denunciada de obtener una candidatura, así como la difusión de publicidad de carácter electoral, permiten concluir a esta autoridad que no se acredita la falta en examen.

Por lo anterior, esta autoridad electoral considera que en el presente procedimiento administrativo debe declararse que la **ciudadana Elizabeth Mateos Hernández no es administrativamente responsable** de las faltas imputadas por el ciudadano José Alejandro Mercado Fernández.

B. IMPUTACIONES TOCANTES AL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

En primera instancia se denuncia al Partido de la Revolución Democrática la falta del deber de cuidado, respecto de la conducta desplegada por una de sus militantes, en virtud de que los partidos políticos son personas jurídicas que se encuentran en posibilidad de cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes o simpatizantes, debiendo conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Sobre el particular, esta autoridad considera que el Partido de la Revolución Democrática **no es administrativamente responsable** por culpa in vigilando, es decir, por la vulneración de lo estipulado en los artículos 222, fracción I y 377, fracción I del Código, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

En primer lugar, resulta oportuno mencionar que los partidos políticos sólo pueden actuar a través de personas físicas y que la sola trasgresión a la normativa electoral por parte de las personas que actúen dentro del ámbito de un partido político es suficiente para que éste sea responsable, pues la fracción

l del artículo 222 del Código dispone que debe conducir su conducta y la de sus militantes bajo los causes legales, respetando los principios del Estado democrático.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha expuesto el criterio de *culpa in vigilando* mediante la tesis relevante de rubro "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES", y mediante la sentencia identificada con el número de clave SUP-RAP-117/2003.

En los que señala que los partidos políticos son institutos que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, **militantes**, simpatizantes y empleados, máxime en aquellos casos en que los partidos políticos pueden evitar la comisión de las infracciones.

En ese sentido, conviene transcribir la parte conducente de la sentencia citada.

"...si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas, que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

Lo anterior ha sido recogido por la doctrina mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada culpa in vigilando, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia."

(Énfasis añadido).

59

Lo cual nos conduce a constatar que la aplicación de la *culpa in vigilando* no es absoluta, es decir, se requiere que las conductas denunciadas sean del interés o dentro del ámbito de actividad del partido en cuestión y que el partido no realice las acciones de prevención necesarias.

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza de las infracciones que se le imputan a la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, quien como ya ha quedado acreditado, es militante activa del Partido de la Revolución Democrática, esta autoridad considera que es improcedente la responsabilidad imputada al Partido de la Revolución Democrática, dado que tal y como ha sido concluido en esta resolución, no existe la promoción personalizada, ni el acto anticipado de precampaña por parte de la militante del citado partido; y por ende, no hay razón para responsabilizar al citado instituto político, pues en esa lógica ningún deber de cuidado ha sido omitido, al ser legal la conducta de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández.

Lo anterior, ya que las pruebas aportadas por el quejoso no genera elementos convictivos para acreditar los extremos de su dicho, aunado a que esta autoridad electoral a lo largo de la sustanciación del procedimiento de mérito no encontró elementos que robustecieran los hechos denunciados, en específico, respecto de la realización de promoción personalizada y actos anticipados de precampaña por parte de la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco y militante del Partido de la Revolución Democrática.

Cabe mencionar que esta autoridad constató que el Partido de la Revolución Democrática desplegó diversas acciones a efecto de informar a la militancia y simpatizantes del referido instituto político el contenido 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, conminándolos a conducir el proceso de elección interno de dicho partido político dentro del marco normativo, así como para el retiro de su propaganda; solicitando al Jefe de Gobierno del Distrito Federal tomar las medidas de control a efecto de evitar desvío de recursos públicos, en el marco de la elección interna de dicho instituto político.

Lo anterior se desprendió del acta circunstanciada levantada por el personal de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas el doce de enero de dos mil doce, con motivo de la inspección ocular realizada a la página de internet www.prddf.org.mx.

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que deviene infundada la denuncia que nos ocupa y, por lo tanto, procede decretar que ni la ciudadana Elizabeth Mateos Hernández ni el Partido de la Revolución Democrática son administrativamente responsables de la comisión de las infracciones que se les imputa en el procedimiento de mérito y, por consiguiente, procede absolverlos de dicha infracción electoral denunciada.

Por lo antes expuesto y fundado se:

RESUELVE:

PRIMERO. La ciudadana Elizabeth Mateos Hernández, en su carácter de Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztacalco, **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. El Partido de la Revolución Democrática **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.

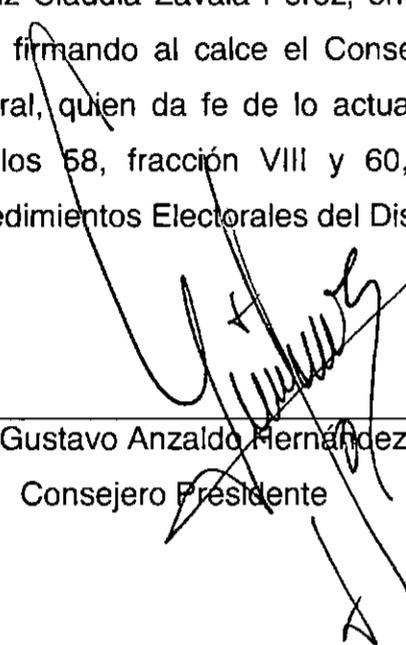
TERCERO. NOTIFÍQUESE personalmente a las partes, acompañándoles copias certificadas de la presente resolución.

CUARTO. 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.

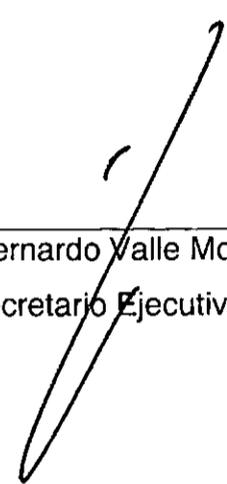
Así lo resolvieron en lo general por unanimidad de votos de las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, y en lo particular por lo que hace al marco normativo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados

61

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