

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
CONSEJO GENERAL

EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/048/2012.

PROMOVENTE: FRANCISCO ALBERTO GARCÍA GONZÁLEZ.

PROBABLES RESPONSABLES: KENIA LÓPEZ RABADÁN Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

RESOLUCIÓN

México, Distrito Federal, a veintiocho de junio de dos mil doce.

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

ANTECEDENTES:

1. DENUNCIA. El veintisiete de febrero de dos mil once, se presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Distrito Federal (Instituto Electoral), un escrito signado por el ciudadano Francisco Alberto García González, 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 la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada del Honorable Congreso de la Unión y el Partido Acción Nacional.

2. TRÁMITE. Recibida la denuncia de mérito, la Secretaría Ejecutiva de este Instituto Electoral ordenó la realización de las diligencias tendentes a la preservación y constatación de los indicios aportados por el denunciante. De igual modo, el cuatro de marzo de dos mil once, dicha Instancia Ejecutiva acordó turnar el expediente a la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General de este Instituto Electoral (Comisión), proponiéndole la admisión de la denuncia de mérito con el número de expediente IEDF-QCG/PE/048/2012. Dicha remisión quedó formalizada mediante el oficio número IEDF-SE/QJ/909/2012.

3. ADMISIÓN, MEDIDA CAUTELAR, EMPLAZAMIENTO Y CONTESTACIÓN. El cinco de marzo de dos mil doce, mediante la emisión del acuerdo correspondiente, la Comisión, asumió la competencia para conocer de los hechos denunciados, admitiendo la queja a trámite, asignándole el número de expediente IEDF-QCG/PE/048/2012.

De igual forma, dicha instancia colegiada decreto la medida cautelar solicitada

por el quejoso, respecto a los elementos denunciados en contra de la ciudadana Kenia López Rabadán y el Partido Acción Nacional.

Asimismo, el citado órgano colegiado instruyó al Secretario Ejecutivo que realizara todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados y emplazara a los probables responsables.

Así las cosas, en cumplimiento a la determinación ante referida, el siete y nueve de marzo de dos mil doce, respectivamente, fueron emplazados el Partido Acción y la ciudadana Kenia López Rabadán.

Mediante escritos presentados en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral, el doce y trece de marzo, el Partido Acción Nacional y la ciudadana Kenia López Rabadán, respectivamente, dieron contestación al emplazamiento del 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 primero de abril de dos mil doce, la Comisión, proveyó sobre la admisión y desahogo de las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, y ordenó que se pusieran a la vista los expedientes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Cabe señalar, que el acuerdo referido en el párrafo que antecede fue notificado a las partes entre el dos y el once de abril de este año, recibándose los alegatos por parte del ciudadano Francisco Alberto García González y los probables responsables, Kenia López Rabadán y el Partido Acción Nacional, a través de sus escritos ingresados por la Oficialía de Partes de este Instituto, los días cinco, siete y quince de abril de este año.

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

5. APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN. En sesión celebrada el doce de junio de dos mil doce, la Comisión aprobó el anteproyecto de resolución atinente, con objeto de someterlo a la consideración de este

Consejo General de este Instituto Electoral.

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

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA. Con fundamento en los artículos 14, 16, 122, letra C, Base Primera, fracción V, inciso f), 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo subsecuente "Constitución"); 120, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, 123, párrafo primero, 124, párrafo primero y 136 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en lo subsecuente "Estatuto"); 1, 2, 3, 6, 10, 15, 20, 25, párrafo primero, 35, fracciones XIII y XXXV, 36, 40, 42, 43, fracción I, 44, fracciones I y III, 60, fracción VII, 67, fracciones V, XI y XIV, 223, fracción III, 224, 231, fracción II, 320, 372, párrafo segundo, 373, fracción II, inciso d) y 374 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (en lo subsecuente "Código"); 1, 3, 7, fracción IV, 10, 14, 16, fracción V, 23, 24, fracción II, 48, fracciones II y III, 52, párrafos segundo y tercero, y 53 del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal (en lo subsecuente "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 (en lo subsecuente Reglamento de Propaganda); este Consejo General del Instituto Electoral es competente para conocer y resolver el presente asunto, habida cuenta que se trata de un procedimiento especial sancionador promovido por un ciudadano de nombre Francisco Alberto García González, en contra de otra ciudadana quien además tiene la calidad Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión de nombre Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada del Honorable Congreso de la Unión, así como en contra de una asociación política, en la especie, el Partido Acción Nacional, por la probable comisión de conductas presuntamente constitutivas de infracciones a disposiciones electorales en el Distrito Federal.

II. PROCEDENCIA DE LA QUEJA. Esta autoridad considera que en el presente asunto, el escrito de queja presentado por el ciudadano Francisco

Alberto García González, reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, fracción III y 32 del Reglamento, en virtud de que:

a) En el escritos inicial, el promovente narra hechos y precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en la medida que se describen conductas cuya autoría son atribuidas a la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada del Honorable Congreso de la Unión; específicamente, la pinta de bardas y la colocación de pendones en diversas puntos de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, con propaganda en la que presuntamente se realiza una promoción personalizada de la citada Diputada, para lo cual, supuestamente, se utilizaron de manera indebida recursos públicos.

De igual forma, refiere el quejoso que con la pinta de las bardas y la colocación de pendones, por parte de la ciudadana Kenia López Rabadán estaría realizando actos anticipados de precampaña.

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

c) Del mismo modo, cabe apuntar que con el objeto de acreditar sus aseveraciones, el quejoso ofreció diversos medios de prueba, los cuales, al ser analizados por este órgano electoral administrativo permitieron establecer, al menos en grado indiciario, la verosimilitud de los hechos denunciados.

d) Aunado a lo anterior, tanto la Secretaría Ejecutiva como la Comisión en sus calidades de instancias tramitadora y sustanciadora del procedimiento en que se actúa, ordenaron realizar diligencias tendentes a allegarse de mayores elementos, a fin de sustanciar debidamente el procedimiento que por esta vía se resuelve.

Los componentes referidos, permiten arribar a la conclusión de que en el presente caso se satisfacen los presupuestos de la vía y, por tanto, ha lugar a analizar el fondo de la queja planteada con base en los elementos que obran en



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

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

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

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

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

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

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

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.



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.

(...)"

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

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

"SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en

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

ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determina cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de 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
Concentrado:	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	Art. 105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
Control por determinación constitucional específica:	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder	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.

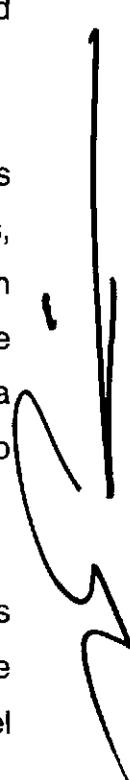
Tipo de control	Organo y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
	Judicial de la Federación			
<u>Difuso:</u>	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos 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, esta autoridad electoral administrativa procederá a emitir la presente resolución, siguiendo las directrices antes señaladas, con la finalidad de determinar lo que en derecho corresponda.

Dado que el presente asunto entraña la posible comisión de actos anticipados de precampaña y de la trasgresión a la prohibición de incluir de nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de carácter electoral de cualquier servidor público, se impone establecer el marco constitucional, legal y estatutario en que se fundamentará la resolución respecto de la denuncia presentada por el ciudadano Francisco Alberto García González.

I. TOCANTE AL TEMA DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA: Los artículos 39, 40, 41, 116 y 122 de la Constitución establecen las bases en que se sustenta el sistema jurídico-político mexicano, del que se desprende el marco electoral que rige, entre otros, al Distrito Federal.



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

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

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

Al respecto, en el Código el legislador local distinguió entre precampañas y campañas electorales, ateniendo al objetivo que unas y otras persiguen.

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



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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

En este entendido, los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se trata de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o para la difusión de las personas que fueron electas, sin que tengan por objeto la propagación de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los diversos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que estos actos son 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.

Tales restricciones pueden agruparse en los rubros siguientes:

a) Restricciones espaciales, referentes a los lugares en que podrán celebrarse esos actos o difundirse el material propagandístico, prohibiendo los espacios específicos que no podrían utilizarse para tales efectos;

b) Restricciones de cantidad, que devienen como consecuencia de los topes fijados por la Ley para las erogaciones relacionadas con el proceso de selección interna de precandidatos, que se traduce en limitación de su número;

c) Restricciones de modo, vinculadas a los medios o formas en que podrán celebrarse esos actos o difundirse la propaganda, estableciendo un catálogo de prohibiciones sobre mecanismos, personas, instrumentos, materiales o cualquier otro elemento relacionado con su exteriorización;

d) Restricciones de contenido, dirigidas a evitar el uso de mensajes políticos que tiendan a denigrar al adversario o a confundir al electorado a partir de la incertidumbre del proceso electivo o de la equiparación de la función pública con la aspiración del candidato o del instituto político al que pertenece; y,

e) Restricciones temporales, que se vinculan a los periodos en los cuales se podrán realizar lícitamente estas actividades, quedando proscritas las que se hagan fuera de esos tiempos.

Ahora bien, respecto de las restricciones temporales, la fracción III del artículo 223 del Código prevé la hipótesis de "*actos anticipados de campaña*", y los define como "*todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, antes del inicio de las precampañas electorales de los Partidos Políticos*". Según el numeral 224, cuarto párrafo del propio Código, estos actos anticipados se encuentran prohibidos.

Tal prohibición tiene como objetivo garantizar la equidad en la contienda electoral, al asegurar que los aspirantes a una candidatura inicien la difusión de su postulación simultáneamente, sin aventajar a sus contendientes por haberse

anticipado. Lo anterior, debido a que todo modelo de competencia implica la sujeción a condiciones de igualdad en el comienzo de la misma, pues los resultados carecerían de legitimidad si se sustentaran en la circunstancia de que alguno de los participantes se adelantara a los demás en el inicio de la contienda.

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

Es cierto que el despliegue de una precampaña anticipada, de suyo no garantiza obtener la precandidatura de un partido político; pero también lo es que dicho proceder, además de afectar la equidad de la contienda, contraría el principio de legalidad.

El artículo 224, párrafos primero, segundo y tercero del Código señala que el inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la Convocatoria que emita el partido político, y estos no podrán extenderse más allá del dieciocho de marzo del año de la elección. Condición que resulta aplicable, por igual, a quienes participen en los mismos, pues la observancia de las prohibiciones legales no es volitiva para sus destinatarios, esto es no queda al albedrío de los contendientes decidir si se ajustan o no a ese mandato.

En este entendido, tal y como razonó en su momento la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el asunto 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, aún cuando no existan elementos que puedan denotar el carácter subjetivo de esta, esto puede ser considerado en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación



definitiva de la clase de acto ante el cual se está, sólo es posible mediante el análisis de todas sus circunstancias y características particulares. Ese examen, evidentemente, sólo es posible realizarlo frente a hechos concretos, teniendo solamente como punto de partida (pero no como único elemento) las definiciones mencionadas.

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

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

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

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

En este entendido, tal y como sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-RAP-110-2009, es factible que los actos desplegados se constriñan a la difusión del nombre o la imagen de una persona, o bien, a la de una imagen, logotipo, *slogan*, referencia auditiva u otro medio que tiendan a asociarse con un determinado individuo; de ahí que debe procederse a su valoración en forma articulada, a fin de establecer su habilidad de constituir esta clase de actos prohibidos por la Ley.

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

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

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

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

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

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

Registro No. 182179

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Febrero de 2004
Página: 451
Tesis: P./J. 2/2004
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

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

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

A mayor abundamiento, al momento de resolver los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que, en principio, debe prevalecerse la libre circulación de ideas e información en el ámbito del debate 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:

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

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

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

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

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

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

- a) Que un servidor público no aplicó con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, violentándose el principio de equidad.
- b) Que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que hubiese sido difundida por el servidor público implicó su promoción personal, a través de la inclusión en ella de nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas.

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

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

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

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

A manera de ejemplo, el artículo 18, fracción IX de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estipula que los legisladores están obligados a rendir informe de sus actividades legislativas y de sus gestiones, cuando menos una vez al año. Si bien esta disposición no establece una temporalidad específica en la que deba anunciarse la presentación del informe (a diferencia de lo que acontece en materia federal), en materia electoral tal temporalidad no puede entenderse de manera indefinida, puesto que la difusión del informe debe relacionarse necesariamente con los tiempos establecidos en la normativa electoral para llevar a cabo los procesos de selección interna de los partidos políticos (en específico la precampaña), a efecto de evitar la posible inequidad que se pudiera generar debido a la sobre exposición de elementos publicitarios por parte de legisladores (en ejercicio de un derecho), respecto de quienes no tienen ese cargo, pero compiten en el proceso interno.

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

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

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

IV. MATERIA DEL PROCEDIMIENTO. Del análisis del escrito de queja que motiva la emisión de esta resolución, 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 Francisco Alberto García González denuncia a la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada del Honorable Congreso de la Unión, por la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y por la trasgresión al principio de imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos previsto en el artículo 134 Constitucional, con motivo de la rendición del informe de labores legislativas, violando con ello los principios de igualdad, imparcialidad, legalidad, congruencia, democracia, independencia, certeza y objetividad en la competencia electoral. En consecuencia, por no vigilar los actos denunciados, también denunció al Partido Acción Nacional.

Al respecto señala el quejoso que el desarrollo del proceso electoral estará sujeto a la aplicación de la normatividad de la materia, para legitimar el acceso equitativo a los cargos de elección popular en un ambiente de igualdad, para los partidos políticos y candidatos.

Así las cosas, aduce el promovente que desde el pasado treinta de enero del presente año, la ciudadana denunciada desplegó una campaña intensa de difusión de nombre, cargo e imagen personal y partidista, con el argumento de la rendición de su Informe de Actividades Legislativas en la Delegación Cuajimalpa de Morelos.

En ese contexto, señala el quejoso que todo funcionario público está obligado constitucional y legalmente a aplicar de forma imparcial los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad. Asimismo, dichos funcionarios en la propaganda que emitan deberán omitir nombres, imágenes, símbolos que impliquen promoción personalizada.

En esas circunstancias, aduce el promovente que la pinta de bardas y colocación de mantas por parte de la ciudadanía Kenia López Rabadán, se realizó de forma velada, promocionando su nombre e imagen, para ser postulada a un cargo de elección popular, utilizando para ello recursos públicos,

violando con ello el principio de equidad y legalidad en la contienda, configurando con ello evidentes actos anticipados de precampaña y, por último, señalan que en dichas actividades intervendría el Partido Acción Nacional.

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

Por su parte, al momento de comparecer al procedimiento, la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada del Honorable Congreso de la Unión, y el Partido Acción Nacional por conducto de su representante propietario ante este Consejo de este Instituto Electoral, expresaron lo siguiente:

KENIA LÓPEZ RABADÁN: aduce que la denuncia que motivo la integración del expediente y de los elementos aportados por el denunciante no se configuran los supuestos actos anticipados de precampaña, así como el uso indebido de recursos públicos.

Para ello, refiere que la pinta de bardas y la colocación de pendones señaladas por el promovente, se difundieron en razón de que una de sus obligaciones primordiales como Legisladora, es la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Con base en lo anterior, refiere que el pasado veinticinco de enero del presente año, llevo a cabo su informe de actividades del ejercicio 2011-2012, sin embargo, aduce que el promovente de la queja pretende hacer creer a esta autoridad que la pinta de bardas y colocación de pendones en los que se difunde su Informe de Actividades, constituyen actos anticipados de precampaña y promoción personalizada.

En ese tenor, refiere que los elementos denunciados sólo evidencian los términos en que se está difundiendo la propaganda, además de que en dicha propaganda no se hace referencia a plataforma política, ni se invita al voto, o

bien, se puede ligar a un partido político, por el contrario, dichos elementos cuentan con el emblema institucional, desvirtuando cualquier violación a la normatividad atinente.

Más aún, sostiene la denunciada que la colocación de mantas y la pinta de bardas, no se equipara a la que se utiliza a un proceso electoral, lo cual no repara perjuicio alguno a los partidos políticos o candidatos.

Por último, expresa la denunciada, que bajo ninguna circunstancia ha utilizado recursos públicos, para tomar ventaja en el proceso comicial, sin que ello configure violación alguna a lo establecido en la ley electoral.

En esas circunstancias, sostiene que al no configurarse los supuestos actos anticipados de precampaña, tampoco se acredita la promoción personalizada y el uso de recursos públicos, pues como se desprende del contenido de los elementos denunciados, la propaganda debe ser considerada como gubernamental, sin que implique violación alguna a la normatividad atinente.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: negó las infracciones imputadas a la ciudadana Kenia López Rabadán, ya que según arguye, las conductas denunciadas en su contra no configuran los presuntos actos anticipados y tampoco el uso indebido de recurso, por lo que, considera que no se actualiza la figura de la culpa in vigilando.

Para ello, señaló que la información desplegada en la pinta de bardas y colocación de pendones, se realizó con motivo del Informe de Labores de la ciudadana Kenia López Rabadán y, por tanto, dichos elementos tienen fines informativos y de orientación social.

Lo anterior, aduce la representante del Partido denunciado, se colma derivado de la obligación que tiene la ciudadanía Kenia López Rabadán como representante popular, de informar a los ciudadanos sobre las actividades que llevo a cabo, en cumplimiento a las funciones derivadas del cargo público que ocupa.

En ese tenor, refiere que el contenido desplegado en la pinta de bardas y colocación de pendones, preserva un carácter institucional, pues en ésta se establecen los servicios, beneficios y compromisos que corresponden a la



Cámara de Diputados, y no se vincula con partido político alguno, ni se mencionan calidades o cualidades personales, logros políticos o económicos.

En razón de lo antes expuesto, la controversia, considerando la competencia de este órgano electoral local en el presente asunto, radica en determinar:

a) Si la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión y el Partido Acción Nacional, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático realizó actos anticipados de precampaña.

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

b) Si la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión y el Partido Acción Nacional, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático realizaron la promoción personalizada de su nombre e imagen con fines electorales, utilizando de manera indebida, recursos públicos.

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

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

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

En ese sentido, en el primer apartado se dará cuenta de las pruebas aportadas por el quejoso; en el segundo se dará cuenta de las pruebas ofrecidas por los probables responsables, y lo que se desprende de éstas, posteriormente, en un

tercer apartado se dará cuenta de las recabadas por la autoridad electoral y que se concluye de las mismas.

I.- PRUEBAS APORTADAS POR EL PROMOVENTE.

El quejoso aportó veinte imágenes fotográficas a color relacionadas con la pinta de bardas y colocación de pendones con presunta propaganda alusiva a la ciudadana señalada como responsable.

De la revisión de los elementos imputados a la ciudadana Kenia López Rabadán, éste tiene las siguientes características: Sobre un fondo blanco, letras en color azul y naranja, se incluyen las leyendas *"PORQUE... GESTIONÓ \$16.5 MILLONES PARA LA RESTAURACIÓN DEL EX CONVENTO DEL DESIERTO DE LOS LEONES. KENIA DIPUTADA FEDERAL INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012"*. A fin de dar claridad a lo antes expuesto, a continuación se muestra un ejemplar de la imagen fotográfica sobre este elemento:



Sobre un fondo blanco, letras en color azul y naranja, se incluyen las leyendas *"KENIA DIPUTADA FEDERAL INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012. GENERANDO RESULTADOS PARA TI"*. A continuación se muestra un ejemplar de la imagen fotográfica sobre este elemento:



Sobre un fondo blanco y azul, letras en color azul, blanco y naranja, se incluyen las leyendas "PORQUE... GESTIONÓ \$16.5 MILLONES PARA LA RESTAURACIÓN DEL EX CONVENTO DEL DESIERTO DE LOS LEONES. KENIA DIPUTADA FEDERAL INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012. GENERANDO RESULTADOS PARA TI". Asimismo, se inserta el logotipo del Partido Acción Nacional y la imagen de la denunciada. Enseguida se muestra un ejemplar de la imagen fotográfica sobre este elemento:



En ese sentido, las imágenes aportadas por el ciudadano Francisco Alberto González García, deben ser consideradas como **PRUEBAS TÉCNICAS**, las cuales sólo serían capaces de generar un **indicio** sobre la veracidad de los hechos en que se sustenta la imputación.

En esas circunstancias, las imágenes ofrecidas por el quejoso en términos de los artículos 38, fracción III, inciso a) y 40, párrafos primero y tercero del Reglamento, generan un indicio respecto de la existencia de la pinta de bardas y colocación de pendones en los que a que presuntamente se publicitaba:

- El nombre de la ciudadana Kenia López Rabadan, en su carácter de Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión.
- Diversos mensajes de la función parlamentaria que se relacionan con el Informe de Actividades de la ciudadana denunciada.
- El logotipo del Partido Acción Nacional y la imagen de la presunta responsable.

II.- PRUEBAS APORTADAS POR LOS PROBABLES RESPONSABLES.

A) MEDIOS PROBATORIOS APORTADOS POR LA CIUDADANA KENIA LÓPEZ RABADÁN.

La denunciada ofreció y le fueron admitida la **DOCUMENTAL**, consistente en el informe de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, documental que la probable responsable solicitó esta autoridad electoral, que requiriera al titular de esa Secretaría, misma que será analizada en el apartado de pruebas recabadas por la autoridad electoral.

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

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

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



B) MEDIOS PROBATORIOS APORTADOS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

El Partido Político denunciado, por conducto de su representante, se abstuvo de ofrecer pruebas en su escrito de contestación, por lo que se tuvo por precluido su derecho para hacerlo.

III.- PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD ELECTORAL.

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

Con base en lo anterior, obran en el expediente el acta circunstanciada del tres de marzo de dos mil doce, levantada por el personal comisionado de la Dirección Distrital XI, de la que se desprende que con motivo de la inspecciones ocular que se realizó a los lugares indicados por el denunciante, se constató la existencia de los elementos denunciados que coinciden con las imágenes aportadas por el promovente.

Así las cosas, las inspecciones referidas establecieron con relación a la probable responsable que:

a) Avenida Juárez esquina Avenida José María Castorena en la Delegación Cuajimalpa, se constató la existencia de tres pendones, los cuales con las siguientes características: fondo color blanco y azul, con letras de color azul, blanco y naranja, y que contenían la fotografía de la ciudadana denunciada, cuyo texto dice: "PORQUE... GESTIONÓ \$16.5 MILLONES PARA LA RESTAURACIÓN DEL EX CONVENTO DEL DESIERTO DE LOS LEONES. KENIA. DIPUTADA FEDERAL. INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012. GENERANDO RESULTADOS PARA TI".



Al respecto, el acta circunstanciada debe ser considerada como una **prueba documental pública** a la que debe otorgársele **pleno valor probatorio de lo que en ellas se consigna**, ya que fue expedida por un funcionario electoral en ejercicio de sus atribuciones y hace prueba plena respecto de que el día tres de marzo de este año, se constató que en el lugar antes descritos existió la colocación de tres pendones con los elementos que han sido descritos en el párrafo anterior; empero, no se puede inferir las circunstancias relacionadas con la difusión de la misma, como sería su autoría o el propósito subrepticio que propone el denunciante. Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracciones I, inciso a) y IV y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento.

Asimismo, obra en el expediente, el oficio IEDF-DDXXI/120/2012 de tres de marzo de dos mil doce, signado por el Coordinador de la Dirección Distrital XXI, a través del cual se informa que de la totalidad de los recorridos de inspección realizados por la citada Dirección Distrital, del cual se desprende que se ubicaron siete elementos idénticos a los denunciados.

En ese sentido, con fundamento en los artículos 38, fracción I, inciso a) y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento, el documento descrito debe ser considerado como **prueba documental pública** a las que debe de otorgárseles pleno valor probatorio respecto de lo que en éstos se consigna; máxime, que dicha documental fue expedida por un funcionario electoral en ejercicio de sus atribuciones y no obra en el sumario constancia alguna que controvierta la veracidad de su contenido.

También, obra en el expediente, el oficio IEDF-DDXXI/140/2012, signado por el Coordinador de la Dirección Distrital XXI, a través del cual se remite el Acta Circunstanciada en la que se informa que la propaganda denunciada fue retirada y que por lo tanto ya no se encuentra expuesta.

A dicho documento, se le debe considerar como **prueba documental pública** a las que debe de otorgárseles pleno valor probatorio respecto de lo que en éstos se consigna; máxime, que dicha documental fue expedida por un funcionario electoral en ejercicio de sus atribuciones y no obra en el sumario constancia alguna que controvierta la veracidad de su contenido. Lo anterior, con fundamento en los artículos 38, fracción I, inciso a) y 40 párrafos primero y segundo del Reglamento.



Por otra parte, obra en el expediente, el oficio identificado con la clave IEDF/UTCSTyPDP/0309/2012 de catorce de marzo de dos mil doce, mediante el cual el Titular de la Unidad Técnica de Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales de este Instituto Electoral, remitió diversas notas periodísticas que se publicaron en el mes de marzo, sin embargo, ninguna de ellas se encuentra relacionada con los hechos denunciados en el expediente en que se actúa.

De igual forma, obran en el sumario los oficios LXI/DGAJ/141/2012 y LXI/DGAJ/157/2012 de veintidós de marzo y doce de abril de este año, respectivamente, signados por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, por los cuales se informa a esta autoridad que la ciudadana Kenia López Rabadán es Diputada Federal Propietaria, electa en la Cuarta Circunscripción Plurinominal a la Sexagésima Primera Legislatura por el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil nueve al treinta y uno de agosto de dos mil doce; asimismo informa que los legisladores en el mes de agosto de cada año, reciben un apoyo económico para la realización de su informe sobre su actividad legislativa, apoyo que engloba la difusión y organización del mismo.

Al respecto, dichas documentales deben ser consideradas como **pruebas documentales públicas a las que se les debe otorgar pleno valor probatorio** de lo que en éstos se consigna, ya que fue elaborado por una autoridad federal en el ámbito de su competencia; aunado a que en el expediente en que se actúa no obra constancia alguna que contravenga lo ahí señalado.

Asimismo, se integraron al expediente los oficios DGSU/094/2012, DGODU/197/2012 y DGODU/242/2012, mediante los cuales, el Director General de Servicios Urbanos y el Director General de Obras y Desarrollo Urbano, respectivamente, de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, informaron a esta autoridad, que dicha dependencia no autorizó la colocación de los elementos denunciados en estudio.

Al respecto, dichos documentos debe ser considerados como una **prueba documental pública a la que debe de otorgársele pleno valor probatorio** de lo que en él se consigna, ya que fue elaborados por un autoridad local en el ámbito de su competencia; aunado a que en el expediente en que se actúa no



obra constancia alguna que contravenga lo ahí señalado. Ello, de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción I, inciso b) y 40, párrafos primero y segundo del Reglamento.

Igualmente, se integró al expediente el oficio DGAJ/0851/2012, mediante el cual el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal informó a esta autoridad, que dicha dependencia no autorizó la colocación de los elementos denunciados en estudio, destacando que de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal, únicamente se pueden instalar anuncios que soliciten y obtengan permiso administrativo temporal revocable.

Al respecto, dicho documento 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 fue elaborado por un autoridad local en el ámbito de su competencia; aunado a que en el expediente en que se actúa no obra constancia alguna que contravenga lo ahí señalado. Ello, de conformidad con lo estipulado en los artículos 38, fracción I, inciso b) y 40, párrafos primero y segundo del Reglamento.

Por último, obra en el expediente el escrito recibido en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral el veintinueve de marzo de dos mil doce, en contestación al oficio IEDF-SE/QJ/1135/12, la ciudadana Kenia López Rabadán informó a esta autoridad electoral local, que el día veinticinco de enero del dos mil doce llevó a cabo su informe de gestiones como Diputada Federal en el ejercicio 2011-2012, remitiendo para tal efecto, un folleto en el que se da cuenta de diversas actividades desarrolladas por la ciudadana denunciada en su calidad de Diputada Federal y como Presidenta de la Comisión de Cultura en esa Cámara de Diputados. Dicho folleto en la última foja se observa al reverso el logo institucional, teléfonos y la dirección de la Cámara de Diputados, así como diversos datos para contactar a la ciudadana denunciada, de igual forma en la parte inferior, se observan dos logotipos del Partido Acción Nacional relacionados con la Cámara de Diputados.

Dichas constancias deben considerarse como documentales privadas por no encontrarse en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 38, fracción I del Reglamento; empero, las mismas constituyen un "indicio" encaminadas a

demostrar la fecha en que realizó su Informe de Actividades la representante popular.

Así pues, las constancias en análisis son útiles para establecer que el veinticinco de enero de dos mil doce, la ciudadana denunciada rindió su Informe de Actividades, así como los aspectos que realizó acorde con su función parlamentaria y que se relacionan con la rendición del citado Informe.

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

1. En Avenida Juárez esquina Avenida José María Castorena en la Delegación Cuajimalpa de Morelos se exhibieron tres pendones, cuyos elementos aludían el nombre e imagen de la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión.
2. Se difunden las siguientes leyendas:
 - a) "PORQUE... GESTIONÓ \$16.5 MILLONES PARA LA RESTAURACIÓN DEL EX CONVENTO DEL DESIERTO DE LOS LEONES. KENIA DIPUTADA FEDERAL. INFORME DE ACTIVIDADES 2010-2011" GENERANDO RESULTADOS PARA TI.
 - b) "KENIA DIPUTADA FEDERAL INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012. GENERANDO RESULTADOS PARA TI".
3. Derivado de la totalidad de los recorridos de inspección efectuados por la Dirección Distrital XXI, se ubicaron un total de siete (7) elementos idénticos a los denunciados en la Delegación Cuajimalpa de Morelos.
4. El veinticinco de enero del dos mil doce, la ciudadana Kenia López Rabadán llevó a cabo su Informe de Actividades Legislativas como Diputada Federal en el ejercicio 2011-2012.
5. La Cámara de Diputados les asigna a los legisladores en el mes de agosto un apoyo económico para la realización de su informe sobre su actividad legislativa, apoyo que engloba la difusión y organización del mismo.
6. La ciudadana Kenia López Rabadán es militante del Partido Acción Nacional.



7. La ciudadana Kenia López Rabadán es Diputada Propietaria electa en la Cuarta Circunscripción Plurinominal a la Sexagésima Primera Legislatura por el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil nueve al treinta y uno de agosto de dos mil doce.

8. Se acredita que ni la Delegación Cuajimalpa de Morelos, ni la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, otorgaron permiso para la colocación de lonas y pinta de bardas denunciadas

9. Por último, a la fecha en que se difundieron los elementos denunciados, el Partido Acción Nacional no había iniciado un proceso de selección de candidatos a Jefes Delegacionales y Diputados por ambos principios a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

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

En consecuencia, dicha ciudadana **tampoco es administrativamente responsable** por la vulneración de lo estipulado en los artículos 134 de la Constitución; 120 del Estatuto; 6, 223, fracción III y 224, párrafo cuarto del Código, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

Por cuestión de método, esta autoridad considera necesario realizar por separado el estudio de los elementos que permitieron arribar a la determinación anterior. Por tanto, en primer lugar, se estudiarán aquellos elementos que permitieron determinar que en el caso que nos ocupa, no se configuró la hipótesis de actos anticipados de precampaña.

En segundo lugar se analizarán los motivos que permitieron concluir que no existió la promoción personalizada de un servidor público que afectara la equidad en la contienda electoral; y por ende, la indebida utilización de recursos públicos.



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

El ciudadano Francisco Alberto García González, sostiene que la difusión de los pendones y la pinta de bardas relacionados con los elementos denunciados estarían encaminadas a posicionar al presunto responsable frente al electorado, para obtener una candidatura para un cargo de elección popular.

En esas circunstancias, de un análisis adminiculado de los elementos que obran en autos ha quedado demostrado en el presente asunto que no se acredita que dichos elementos tengan por objeto difundir o publicitar una aspiración de índole electoral, tal y como pretende el ciudadano Francisco Alberto García González, ya que los pendones y las pintas en bardas que se denuncian no reúnen las características para ser considerados como propaganda electoral y por ende, que las mismas constituyan un acto anticipado de precampaña.

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

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

En este contexto, la finalidad que se persigue a través de la propaganda electoral es mucho más específica que la de carácter exclusivamente político, por cuanto a que está orientada a generar una simpatía en relación con un

proceso de elección de candidatos o comicial, a través de la inclusión de los elementos de persuasión que estime más convenientes para ese cometido.

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

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

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

Así las cosas, al analizar los elementos que se denuncian por esta vía, se concluye que los mismos, no reúnen las características para ser considerados como propaganda electoral.

En efecto, los mensajes están encaminados a dar a conocer el Informe de Actividades Legislativas que llevo a cabo la ciudadana denunciada en el ejercicio de su cargo durante el periodo 2010-2011; para dejar sentado lo anterior conviene reproducir los mismos:

- a) "PORQUE... GESTIONÓ \$16.5 MILLONES PARA LA RESTAURACIÓN DEL EX CONVENTO DEL DESIERTO DE LOS LEONES. KENIA DIPUTADA



FEDERAL. INFORME DE ACTIVIDADES 2010-2011"GENERANDO RESULTADOS PARA TI.

b) "KENIA DIPUTADA FEDERAL INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012. GENERANDO RESULTADOS PARA TI".

Con base en lo anterior, en los términos en que se encuentran desplegados los mensajes en la pinta de bardas y la colocación de pendones, es dable señalar que los mismos, como se había establecido guardan relación con el trabajo legislativo de la Diputado Federal, Kenia López Rabadán, entre otras funciones, rendir un informe anual de esas actividades a los ciudadanos que representa.

Lo anterior, es así, ya que conforme al artículo 8, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados (del Congreso de la Unión), dicho numeral determina que es una obligación de los Diputados integrantes de ese órgano colegiado, presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria de esa Cámara de Diputados.

Con base en lo anterior, las leyendas consignadas en la pinta de bardas y colocación de pendones por la presunta responsable están encaminadas a difundir la función parlamentaria del legislador que se relaciona con su deber informar a la ciudadanía esos trabajos legislativos que realiza en el seno del órgano de representación y con ello, cumplir uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En esta tesitura, se observa que el difusor dirige su comunicación a la ciudadanía, en su calidad de Diputada Federal, a fin de hacer del conocimiento de la misma que rendirá su informe de actividades relacionado con el trabajo legislativo realizado durante un año, en el que se incluyen las gestiones efectuadas ante las autoridades competentes para tratar de solucionar los problemas que se presentan en las comunidades.

Con base en lo anterior, es indudable que el entorno visual de los elementos denunciados, al tratarse del Informe de Actividades legislativas que debe rendir anualmente de las gestiones que realiza la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión, a favor

de los ciudadanos, no constituye un acto anticipado de precampaña, pues en ésta no se alude a proceso interno de selección de candidatos; de tal suerte que no es posible concluir que ese material aplique, indistintamente, a la etapa de precampaña, a fin de lograr su posicionamiento ante un electorado. Los precandidatos en el proceso interno de selección, al igual que los candidatos registrados en la etapa de campaña electoral, tienen la necesidad de dar a conocer el puesto al que desean participar; situación que no acontece en la especie.

De igual forma, esta autoridad considera que la difusión de los elementos controvertidos no corresponde a la magnitud equiparable que se utilizaría en un proceso de selección interna de un partido político.

En efecto, de acuerdo con el "Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios del Distrito Federal 2010", el territorio de la Delegación Cuajimalpa de Morelos se conforma por cuarenta y cuatro (44) colonias en su espacio geográfico³.

En ese tenor, con base en la totalidad de los recorridos realizados por la Dirección Distrital XXI de este Instituto Electoral, se ubicaron siete elementos idénticos al denunciado distribuidos en cuatro colonias, conforme a lo siguiente:

KENIA LÓPEZ RABADÁN	
COLONIA	CALLE
Cuajimalpa (4)	Avenida Juárez Carretera México-Toluca.
	Calle Puerto México.
	Calle Ocampo desde la Calle Trueno hasta la Avenida José María Castorena.
	Avenida Juárez esquina José María Castorena.
El Molino (1)	Carretera México-Toluca a la altura del Km 19.
San Gabriel (1)	Carretera México-Toluca a la altura de la Calle Los Volcanes.
Zentlapatl (1)	Avenida Puerto México 160 esquina Andador 13.

³ <http://www.iedf.org.mx/files/seccionElecciones/catCol.pdf>

En ese contexto, es dable establecer que los elementos relacionados con la ciudadana Kenia López Rabadán fueron difundidos a la población en un espacio geográfico correspondiente al 9.09% del territorio de la Delegación Cuajimalpa de Morelos.

Lo que permite arribar a la conclusión, que los elementos denunciados resultan insuficientes para provocar un conocimiento sobre la persona de la ciudadana Kenia López Rabadán, así como, tampoco éstos generan un efecto de persuasión entre la ciudadanía respecto a una hipotética nominación.

En esas circunstancias, es posible sustentar que no se está en presencia de un acto anticipado de precampaña, lo que permite concluir a esta autoridad que no se acredita la falta en examen.

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

Sentado lo anterior, procede ocuparse de la imputación consistente en que la ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada Federal del Congreso de la Unión, habría trasgredido la prohibición contenida en los artículos 134 de la Constitución, en relación con los numerales 120, párrafos cuarto y quinto del Estatuto; y 6 del Código, por haber realizado actos de promoción con recursos públicos, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía.

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

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

apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

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

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

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

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



beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, para satisfacer una aspiración política.

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

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

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

En el caso particular que nos ocupa, el denunciante aduce que la ciudadana Kenia López Rabadán, Diputada del Honorable Congreso de la Unión, realizó la promoción personalizada de su nombre e imagen con fines electorales, utilizando de manera indebida, recursos públicos.

Al respecto, el Poder Legislativo se deposita en la Cámara de Diputados, cuyos integrantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, siendo que corresponde al Presidente de la Cámara de Diputados velar por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.



Bajo ese contexto, la Cámara de Diputados se compone de quinientos representantes electos en su totalidad cada tres años; los Diputados, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara, en cuyo caso cesarán sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

La Cámara de Diputados tiene la facultad de expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento interno, así como las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en ese cuerpo legislativo.

Bajo estas condiciones, es incuestionable que, una vez que los ciudadanos postulados por los partidos políticos son votados por la ciudadanía y declarados electos para ocupar un cargo de representación, tienen la obligación de respetar el mandato popular y desempeñar el cargo para el cual fueron electos. Ciertamente, en el ejercicio de su cargo, los Diputados no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; al contrario, en principio, buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, pero sin que se ignore o merme la esencia del cargo y su tarea principal, a saber, la representación de la soberanía popular en la función legislativa; es decir, los legisladores, al haber sido postulados como candidatos a un cargo de elección popular por un partido político, es indudable que en su labor legislativa realizan las acciones parlamentarias para que los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido político se cumplan, por tanto, su actividad legislativa coincide, en principio, con las propuestas y postulados del partido, aunque también al ser representantes de la Nación deben buscar el bien de ésta.

De esta forma, en el orden jurídico mexicano se prevé la posibilidad de que los Diputados que comparten una misma ideología se reúnan en grupos al interior formando grupos parlamentarios, con el objeto de garantizar la coexistencia de distintas corrientes ideológicas y de coadyuvar a las tareas legislativas, pero ello no supone una extensión del partido político.



Así es, la libertad de pensamiento, expresión y actuación de los diputados (incluyendo el derecho de organizarse en grupos parlamentarios) pueden estar legítimamente orientados e, inclusive, identificados por la ideología de los partidos políticos que los postularon.

El anterior criterio, se sostuvo por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-185/2008 Y SUP-RAP-187/2008 acumulados.

Ahora bien, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, de conformidad con el artículo 8, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados (del Congreso de la Unión), determina que es **una obligación de los Diputados integrantes de ese órgano colegiado, presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción**, del cual deberá enviar copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria de esa Cámara de Diputados.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.

En ese contexto, **la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, a través de spots en radio y televisión, la colocación de lonas, espectaculares, pinta de bardas, o bien, a través de eventos masivos que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.**

Lo anterior es explicable, desde el punto de vista de que dichos medios de publicidad constituyen un mecanismo eficaz para presentar en una misma oportunidad a la mayor cantidad de ciudadanos, los resultados de su gestión como legisladores.



Bajo ese contexto, las limitaciones que a la difusión de la actividad de los legisladores, deben atender al contenido y la temporalidad en que se hagan del conocimiento de la ciudadanía.

En cuanto a la temporalidad, porque al existir un vínculo entre los legisladores y el partido político que los propuso, se debe inhibir la difusión de promocionales vinculados con su actividad legislativa, en período de precampaña o campaña, dado que en el contexto de una contienda electoral pudieran constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos.

En cuanto al contenido, ésta debe abstenerse de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

De todas las consideraciones anteriores, se obtiene que los mensajes de los legisladores para dar a conocer su actividad legislativa, no constituye propaganda político electoral y en consecuencia su difusión es apegada a Derecho, siempre que cumplan con lo siguiente:

1. **SUJETOS.** La contratación de propaganda se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Asamblea Legislativa.
2. **CONTENIDO INFORMATIVO.** Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.
3. **TEMPORALIDAD.** No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.
4. **FINALIDAD.** En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

De acuerdo con lo expuesto, de una revisión al contenido de los mensajes que se fijó en la pinta de bardas y la colocación de pendones, se colige que en las mismas predomina como fondo el color blanco y azul, destacando las leyendas:

- a) "PORQUE... GESTIONÓ \$16.5 MILLONES PARA LA RESTAURACIÓN DEL EX CONVENTO DEL DESIERTO DE LOS LEONES. KENIA DIPUTADA



FEDERAL. INFORME DE ACTIVIDADES 2010-2011"GENERANDO RESULTADOS PARA TI.

b) "KENIA DIPUTADA FEDERAL INFORME DE ACTIVIDADES 2011-2012. GENERANDO RESULTADOS PARA TI".

Del análisis de la pinta de bardas y colocación de pendones atribuidas a la ciudadana Kenia López Rabadán, Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión esta autoridad considera que, en el caso, se cumple con lo precisado con antelación, como se verá a continuación.

1. SUJETOS: La persona física que realizó la conducta es identificada y se ostenta con la calidad de Diputado Federal, perteneciente al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y en el contexto de los mensajes, se identifican plenamente a dicho representante popular.

2. CONTENIDO INFORMATIVO: Del análisis de los mensajes difundidos y el contexto en el que se presenta a la ciudadanía, es dable concluir que el legislador difundió en la pinta de bardas y colocación de pendones su Informe de Actividades para hacer del conocimiento de los habitantes de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, lo cual no constituye una infracción a la normativa electoral, sino por el contrario, su difusión contribuye a la presentación de los resultados a la ciudadanía de las gestiones que realiza en el seno de la Cámara de Diputados, o bien, ante las autoridades, lo cual permite concluir que constituye un acto estrictamente vinculado con las funciones legislativas que tienen encomendadas.

3. TEMPORALIDAD: En el caso, la difusión de la pinta de bardas y la colocación de pendones, se presentó fuera del período de precampañas o campañas electorales.

4. FINALIDAD: En ese contexto, no se advierte la existencia de algún elemento que permita concluir que los mensajes difundidos por la ciudadana Kenia López Rabadán, Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión, tuvieran un contenido electoral o de promoción personal a fin de apuntalar su aspiración a ser postulado a un cargo de elección popular.

En efecto, del contexto visual que se presenta en la pinta de bardas y colocación de lonas, no se puede advertir que el legislador incite de manera

directa o indirecta a la obtención del voto a favor de su persona o del Partido al cual milita.

Luego entonces, es dable concluir que al ser la persona denunciada un legislador que, para cumplir con su obligación de comunicar a la ciudadanía las actividades en el desempeño del encargo, difundió la pinta de bardas y colocación de pendones en diversos puntos de la Delegación Cuajimalpa de Morelos para dar a conocer su Informe de Actividades, por tanto, es dable concluir que no existe irregularidad alguna, ni contravienen la normativa electoral.

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

Lo anterior resulta consistente con los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP-033/2009 y SUP-RAP-067/2009, de los cuales se obtiene las siguientes conclusiones:

1. Que la propaganda susceptible de infringir el contenido del artículo 134 de la Carta Magna, será toda aquella que tienda a promocionar velada o explícitamente a un servidor público, destacando en esencia su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, asociando los logros de gobierno con dicho servidor más que con la institución, con el objeto de posesionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.
2. Que no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora de artículo 134 constitucional en el ámbito electoral, toda vez que para que ello sea considerado así, resulta necesario determinar si los elementos en ella contenida, pueden ser susceptibles de constituir una violación a los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en los procesos electorales.
3. Que la propaganda institucional puede contener el nombre o imagen de algún servidor público con el objeto de identificar el órgano de gobierno que la emite, siempre y cuando el uso de la misma no rebase el marco meramente informativo e institucional.

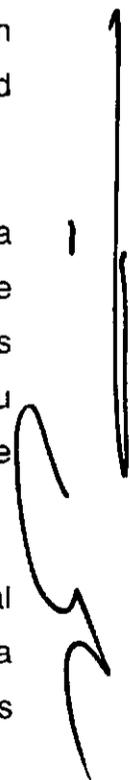
4. Que aunque la propaganda institucional contenga el nombre de servidores públicos o la inserción de su imagen, no contraviene el texto del artículo 134 constitucional, cuando tenga como finalidad promocionar a la propia institución, con fines informativos, educativos o de orientación social.

En tal virtud, esta autoridad advierte que la conducta sometida a la consideración no satisface los requisitos para ser considerada como presuntamente infractora de la norma constitucional y legal a que se ha hecho mención con antelación, toda vez que si bien se acreditó la existencia de los elementos denunciados, lo cierto es que de su contenido no se advierten elementos para concluir que se trata de elementos encaminados a la promoción personalizada de la ciudadana Kenia López Rabadán, Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión, ni mucho menos puede afirmarse que esté orientado a generar un impacto en la equidad que debe regir en toda contienda comicial.

De igual forma, no es posible desprender alguna transgresión al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos por parte de la denunciada, ya que obran en el sumario los oficios LXI/DGAJ/141/2012 y LXI/DGAJ/157/2012 de veintidós de marzo y doce de abril de este año, respectivamente, signados por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a través de los cuales informó a esta autoridad que los legisladores en el mes de agosto de cada año, reciben un apoyo económico para la realización de su informe sobre su actividad legislativa, apoyo que engloba la difusión y organización del mismo.

En estas condiciones, aun y cuando se hubiese destinado una partida para la realización del informe de actividades, dicha acción no es susceptible de transgredir la normatividad electoral, puesto que la elaboración y difusión de los elementos cuestionados guardan sincronía con el propósito que orientó su previsión, esto es, difundir el cumplimiento de una obligación legalmente impuesta a ese parlamentario.

Mas aun, de acuerdo a lo señalado por la denunciante en su contestación al emplazamiento de que fue objeto, la publicidad desplegada con motivo de la rendición de su informe de actividades legislativas, fue erogada con recursos propios de la legisladora.



Esta circunstancia constituye, a juicio de esta autoridad, una confesión espontánea sobre este aspecto atribuible exclusivamente a dicho denunciado, en la medida que obra dentro de una actuación producida directamente por éste; de ahí que en aplicación del principio jurídico *si quis interrogatus in iure est confessus, obligatus est* (a confesión de parte, relevo de prueba), el reconocimiento que el imputado hace de actos o hechos que le son propios o que son de su conocimiento, no implican controversia alguna.

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

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

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que la ciudadana Kenia López Rabadán no es administrativamente responsable por las faltas denunciadas por esta vía.

3. RESPONSABILIDAD DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

En razón de que quedó demostrado que la ciudadana Kenia López Rabadán, no incurrió en alguna de las faltas que les fueron imputadas por el quejoso, es claro que tampoco se actualiza la falta atribuida al Partido Acción Nacional.

Lo anterior es así, ya que tal y como ha sido reconocido gradualmente por la doctrina, una persona jurídica como tal, no puede actuar por sí sola, sino que su comportamiento se realiza a través de personas físicas, es decir, la persona moral no realiza conducta alguna, pero sí es susceptible de actuar en el mundo jurídico a través de acciones de personas físicas, por ser un centro de imputación de derechos y obligaciones reconocido por la ley, en consecuencia, la conducta legal o ilegal en la que incurra una persona jurídica, sólo puede llevarse a cabo a través de personas físicas.



Siendo esto así, en el derecho administrativo sancionador se reconoce que las personas jurídicas puedan cometer infracciones y ser sancionadas con motivo de ellas, sobre la base de un conjunto de elementos y principios tendentes a evidenciar la responsabilidad de las personas jurídicas, como son la "*culpa in vigilando*", el "*riesgo*", la "*diligencia debida*" y la "*buena fe*", entre otros.

Dicho lo anterior, la legislación comicial reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales, a través de personas físicas, puesto que el artículo 222, fracción I del Código establece como una obligación de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge, por un lado, el principio de "*respeto absoluto de la norma legal*", el cual implica que toda persona debe respetar un mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía, que tuvo en cuenta el bienestar social al emitir ese ordenamiento.

La referida disposición evidencia un aspecto relevante consistente en la figura de garante, misma que se ve robustecida con diversos criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. De esta forma, 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).

Pasando al caso en examen, ha quedado acreditado que la ciudadana Kenia López Rabadán, misma que además tienen la calidad de militante de esa fuerza política, no incurrió en falta alguna, es inconcuso que el instituto político denunciado no han desatendido en forma alguna su deber de vigilancia en



relación con las actividades que despliega su militancia, por lo que no ha lugar a fincarle responsabilidad alguna.

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que ni la ciudadana Kenia López Rabadán, ni el Partido Acción Nacional son administrativamente responsables por las faltas denunciadas por esta vía.

Por lo antes expuesto y fundado se,

RESUELVE:

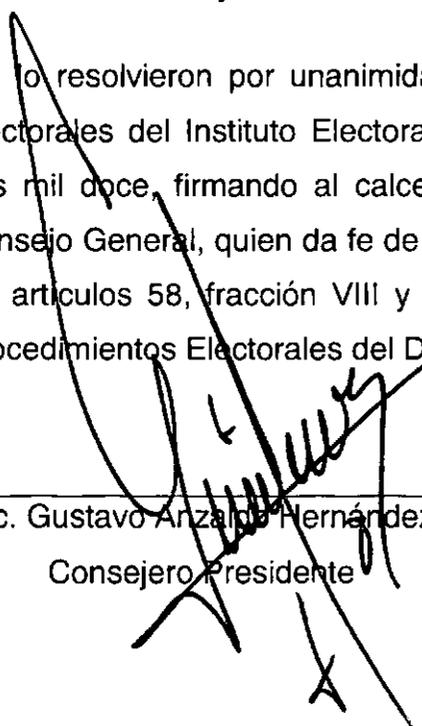
PRIMERO. La ciudadana Kenia López Rabadán, en su calidad de Diputada Federal del Honorable Congreso de la Unión **NO ES ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE** de las imputaciones que obran en su contra, en términos de lo razonado en el Considerando **VI** de la presente Resolución.

SEGUNDO. En vía de consecuencia, el Partido Acción Nacional **NO ES ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE** por culpa in vigilando de las imputaciones formuladas en el presente asunto a su militante, en términos de lo razonado en el Considerando **VI** de la presente Resolución.

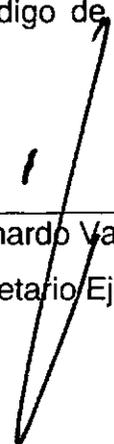
TERCERO. NOTIFÍQUESE personalmente a las partes, acompañándoles copia certificada de la presente resolución.

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

Así lo resolvieron por unanimidad de votos las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, en sesión pública el veintiocho de junio 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 Anzañón Hernández
Consejero Presidente



Lic. Bernardo Valle Monroy
Secretario Ejecutivo