

ACUERDO DE SALA

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-10659/2011

PROMOVENTE: XAVIER GONZÁLEZ
ZIRIÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

MAGISTRADA: MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: JOSÉ ALFREDO
GARCÍA SOLÍS

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

VISTOS los autos del expediente SUP-JDC-10659/2011, para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano presentado, *per saltum*, por **Xavier González Zirión**, para impugnar el acuerdo identificado con la clave ACU-54-11, por medio del cual, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprueba el "*Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como actos anticipados de campaña y precampaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal*".

R E S U L T A N D O:

I. *Aprobación del acuerdo impugnado.* El veintiuno de septiembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobó el acuerdo identificado con la clave ACU-54-11, que contiene el "*Reglamento que regula el*

SUP-JDC-10659/2011

uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como actos anticipados de campaña y precampaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal.

II. *Publicación.* El veintinueve de septiembre del año en curso, el acuerdo ACU-54-11, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

III. *Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano.* Inconforme con dicho acuerdo, el cinco de octubre del presente año, el ahora actor presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la cual, solicitó que fuera enviada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que, *per saltum*, conozca de la misma; y expuso los agravios siguientes:

“[...]”

PRIMER AGRAVIO.

Fuente del agravio: Los artículos 2, inciso c), fracción II y 16 del Acuerdo impugnado, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Artículo 2. Se transcribe.

Artículo 16. Se transcribe.

Disposiciones constitucionales violadas: Los artículos 1, 6, 7, 14, 16 y 35, fracción II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a la indebida interpretación y aplicación de los artículos 35 y 223, fracciones III y IV, 373, fracción II y 378 del Código Electoral del Distrito Federal.

Concepto de agravio: El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal ejerció indebidamente su facultad reglamentaria, toda vez que amplió en forma ilícita e incorrecta el concepto de acto anticipado de precampaña que expresamente prevé el Código Electoral del Distrito Federal.

Al respecto, debe considerarse que el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j) y n) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone expresamente:

Artículo 116. Se transcribe.

Conforme a la disposición normativa antes transcrita, las Constituciones y leyes electorales locales deben fijar las reglas para las precampañas y campañas electorales y también las sanciones que se apliquen a quienes infrinjan dichas reglas. Asimismo, deben contener las faltas en materia electoral y las sanciones correspondientes a las mismas.

En cumplimiento a la norma constitucional, el artículo 223, fracciones III y IV del Código Electoral del Distrito Federal define los conceptos de acto anticipado de precampaña y de aspirante a precandidato o candidato en los términos siguientes:

Artículo 223. Se transcribe.

Es decir, el Código electoral local señala expresamente qué debe entenderse por la realización de un acto anticipado de precampaña (Todo aquel que tiene objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado a un cargo de elección popular); cuándo se puede cometer el acto anticipado de precampaña (Antes del inicio de las precampañas de los partidos) y quién es el sujeto que es beneficiado por la realización de dicho acto (El aspirante a candidato o precandidato).

Empero, el Acuerdo impugnado en su artículo 2, inciso C) fracción II amplía dicha definición que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

Artículo 2. Se transcribe.

Es decir, conforme a esta disposición normativa el acto anticipado de precampaña no sólo puede ser llevado a cabo por un aspirante a candidato o precandidato, sino además por cualquier persona, esto es, por cualquier ciudadano. Y además, puede cometerse dicha falta en cualquier momento previo al inicio de las precampañas electorales de los partidos políticos y también dentro del proceso de selección interna que lleven a cabo los mismos partidos para la elección de sus candidatos.

En otras palabras, el Acuerdo impugnado amplía el aspecto subjetivo (quienes pueden cometer la falta) y temporal (cuándo se puede cometer la falta) de la definición del acto anticipado de precampaña.

De igual manera acontece con el artículo 16 del mismo Acuerdo impugnado, que amplía aún más la definición del acto anticipado de precampaña al prever expresamente:

Artículo 16. Se transcribe.

SUP-JDC-10659/2011

Puede entonces observarse que en esta definición que elaboró la autoridad responsable en ejercicio de su facultad reglamentaria se amplía el concepto del acto anticipado de precampaña de la manera siguiente:

Primero, se modifican los elementos objetivo y subjetivo del acto anticipado de precampaña, puesto que según el Código Electoral del Distrito Federal, este tiene por objeto **promover** publicitar o apoyar **la aspiración de una persona** para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, mientras que en términos del Acuerdo, su objeto consiste en **promover la imagen de un aspirante a precandidato, aspirante a candidato, ciudadano, servidor público y militante de un partido político**; sin concluir para qué fin se realiza dicha promoción.

Luego entonces, la definición que proporciona el artículo 16 del Acuerdo impugnado, modifica el objeto del acto anticipado de campaña (promover imagen), los sujetos que pueden ser favorecidos por el mismo (aspirante a precandidato, aspirante a candidato, ciudadano, servidor público y militante) y el fin que se persigue con su realización, puesto que no precisa que la promoción de la imagen se haga con el objeto de que el sujeto sea postulado a un cargo de elección popular.

Segundo, contiene un elemento temporal distinto al que prevé el artículo 2 del mismo Acuerdo impugnado citado con antelación. Ello, porque según el artículo 16, el acto anticipado de campaña puede cometerse **en cualquier momento** previo al inicio del proceso del periodo de precampaña para la selección interna de candidatos de los partidos, mientras que el artículo 2 agrega que **puede cometerse incluso dentro del mismo proceso de selección interna**.

Lo anterior, implica por un lado una contradicción interna del Acuerdo combatido puesto que conforme a esta última disposición normativa, el acto anticipado de precampaña puede acontecer incluso en el periodo de precampaña, toda vez que este se realiza dentro del proceso de selección interna de los partidos políticos.

Además, como se explicó con antelación, la disposición reglamentaria amplía la temporalidad prevista por el artículo 223 del Código Electoral del Distrito Federal pues según este el acto anticipado de precampaña sólo puede acontecer antes del inicio de las precampañas más no dentro del proceso de selección interna que lleven a cabo los partidos políticos.

Tercero, la definición de acto anticipado de precampaña que prevé el artículo 16 del Acuerdo impugnado contiene un aspecto de contenido que no es previsto por el Código Electoral del Distrito Federal y que contiene diversas hipótesis viciadas de nulidad y ambigüedad.

Efectivamente, en términos del Acuerdo combatido, cualquier ciudadano puede incurrir en la comisión de un acto anticipado de precampaña mediante la realización de las siguientes conductas:

- 1.- Publicitar el nombre, fotografía, silueta, imagen, voz, colores o símbolos que identifiquen a un aspirante y que por su contenido, lemas, frases, ubicación, frecuencia, sistematicidad o **cualquier otro elemento** refleje el propósito de efectuar promoción personalizada.
- 2.- Utilizar expresiones alusivas al proceso electoral en cualquiera de sus etapas.
- 3.- Mencionar cualquier fecha o plazo del proceso electoral, incluyendo la precampaña, campaña, jornada de selección interna o de elección, de cómputo de **calificación u otras similares**.
- 4.- **Cualquier mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos o coaliciones.**

Luego entonces, resulta evidente que al emitir el Acuerdo impugnado y ampliar el concepto de acto anticipado de precampaña que prevé el Código Electoral del Distrito Federal en sus elementos personal y temporal, así como en su objeto y fin, la autoridad responsable incurrió en un deficiente e ilícito ejercicio de su facultad reglamentaria.

Ello, debiendo considerar que la facultad reglamentaria de toda autoridad está sujeta a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, según explica la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe a continuación:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Se transcribe.

Conforme al criterio antes transcrito, el principio de subordinación jerárquica consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley.

Es decir, las disposiciones normativas que en ejercicio de su facultad reglamentaria expida la autoridad responsable no pueden en ningún momento contener mayores posibilidades que aquellas que contiene el Código Electoral del Distrito Federal. En otras palabras, la norma reglamentaria no puede ir más allá de la ley, extenderla a supuestos distintos o contradecirla.

De ocurrir esta hipótesis, la norma reglamentaria se encuentra viciada de ilegalidad e inconstitucionalidad, puesto que ha sido emitida por la autoridad en exceso de su facultad reglamentaria y por lo tanto, carece de una debida fundamentación y motivación en los términos exigidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En la especie, como se demostró claramente, los artículos 2 y 16 del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y de campaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal*, amplía la

SUP-JDC-10659/2011

definición de acto anticipado de precampaña que contiene el artículo 223 del Código Electoral del Distrito Federal, en cuanto a los sujetos que pueden cometer dicha falta, el modo en que puede incurrirse en ella, el tiempo en que puede actualizarse y la finalidad que se persigue con su realización.

Luego entonces, debe concluirse que dichas disposiciones reglamentaria vulneran el principio de subordinación jerárquica y en consecuencia, transgreden directamente los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que prevén la garantía de fundamentación y motivación.

Asimismo, al ejercer su facultad reglamentaria en forma indebida y contrariar el texto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el Acuerdo impugnado vulnera el principio de legalidad que debe revestir todo acto emitido por la autoridad electoral y que consiste en el respeto irrestricto a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el referido Código electoral local, según mandatan los artículos 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal y 3, párrafo 3 del mismo Código.

Ahora bien, los artículos 2, inciso C, fracción II y 16 del Acuerdo impugnado vulneran los derechos político electorales del suscrito de ser votado a un cargo de elección popular, de asociación en materia política y de participar en los asuntos políticos del país que prevén los artículos 35, fracciones II y III de la misma Constitución Federal, así como 16 y 23, párrafo primero, incisos a) y b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con base en los razonamiento siguientes:

Como se explicó con antelación, de aplicarse los artículos 2, inciso C, fracción II y 16 del Acuerdo impugnado, cualquier ciudadano puede incurrir en la comisión de un acto anticipado de precampaña, antes de que inicie el periodo de precampañas de los partidos políticos e incluso dentro del proceso de selección interna que celebren los mismos, mediante la realización de diversas conductas cuya redacción se encuentra viciada de ambigüedad y vaguedad.

De este modo, al incurrir en la comisión de un acto anticipado de precampaña, el ciudadano responsable, en caso de adquirir con posterioridad el carácter de precandidato, no podría ser registrado como candidato a un cargo de elección popular por el partido político que lo postulase, según dispone el artículo 232, fracción I del Código Electoral del Distrito Federal, que se transcribe continuación:

Artículo 232. Se transcribe.

Por ende, las disposiciones reglamentarias combatidas transgreden el derecho a ser votado del suscrito, toda vez que al ampliar el concepto de acto anticipado de precampaña, permitiendo que en mi carácter de ciudadano y que en todo momento previo al inicio de proceso interno de selección pueda cometer dicha falta, ocasionan que en caso que se me impute la comisión de dicha conducta se me prive con posterioridad del derecho de ser registrado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular.

Ello, siendo que conforme a la redacción que prevé el artículo 223, fracción III y IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, no cualquier ciudadano puede incurrir en la comisión de un acto anticipado de precampaña, sino aquellos que adquieran el carácter de aspirante a precandidato o candidato, esto es, que decidan contender al interior de un determinado partido político con el fin de ser postulados como candidatos.

O bien, aun en el supuesto de que el suscrito no adquiriera el carácter de precandidato y no participara en el proceso interno de selección de un partido político, aun podría ser sancionado por la autoridad administrativa electoral con base en lo dispuesto por los artículos 373, fracción II, inciso d) y 378, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que preceptúan:

Artículo 373. Se transcribe.

Efectivamente, al permitir el Acuerdo impugnado mediante sus artículos 2 y 16 que cualquier ciudadano pueda incurrir en la comisión de actos anticipados de precampaña, otorga al Instituto Electoral del Distrito Federal la posibilidad de iniciar un procedimiento especial sancionador electoral en contra del ciudadano o persona jurídica que a su juicio actualice dicha hipótesis, toda vez que el artículo 373 en su primer párrafo permite investigar y determinar sanciones por las presuntas faltas cometidas por ciudadanos y cualquier sujeto bajo el imperio de la ley, a la vez que en su fracción II señala que el referido procedimiento será instrumentado cuando se cometan actos anticipados de precampaña.

En este tenor, se desvirtúa la naturaleza y auténtica procedencia del procedimiento especial sancionador electoral, puesto que según el artículo 373 del Código electoral local, este procede respecto de las conductas contrarias a la norma electoral que cometan los partidos políticos, sus miembros y personas relacionadas con sus actividades, más no los ciudadanos comunes.

Adicionalmente, los artículos 2 y 16 del Acuerdo impugnado también producen que las personas físicas y jurídicas puedan ser sancionadas en términos del artículo 378 del Código electoral por la comisión de actos anticipados de campaña, toda vez que según la fracción II de esta disposición normativa las personas físicas y jurídicas podrán ser sancionadas por incumplir con las resoluciones o acuerdos del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Bajo esta premisa y toda vez que como se ha señalado, el Acuerdo impugnado permite que cualquier ciudadano incurra en la comisión de un acto anticipado de precampaña, si a juicio del referido Instituto el suscrito en forma individual o como integrante de una persona jurídica, cometiera dicha falta electoral, transgrediría el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y campaña, para los procesos*

SUP-JDC-10659/2011

electorales ordinarios del Distrito Federal, actualizándose entonces la hipótesis de sanción prevista por el artículo 378, fracción II del Código electoral local.

De esta manera, formalmente se sancionaría al suscrito por la supuesta transgresión al Acuerdo impugnado, a pesar que realmente se le estaría penalizando por la comisión de un acto anticipado de precampaña, aún y cuando en términos de lo preceptuado por el artículo 377, fracción VII del mismo Código electoral local, únicamente pueden ser condenados por la comisión de dicha conducta infractora los partidos políticos y no así las personas físicas y jurídicas.

Es decir, el Acuerdo combatido faculta a la autoridad responsable para sancionar a cualquier persona física o jurídica que a su juicio cometa un acto anticipado de precampaña, realizando cualquiera de las conductas que prevé el mismo Acuerdo, contrariando expresamente lo previsto por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

En estos términos, al permitir el Acuerdo combatido que el suscrito, en mi carácter de ciudadano, pueda incurrir en la comisión de actos anticipados de precampaña y en consecuencia, ser sujeto a un procedimiento administrativo y sancionado por la comisión de dicha falta, se afectan mis derechos políticos político electorales de asociación en materia política y de participar en los asuntos políticos del país que prevén los artículos 35, fracciones II y III de la misma Constitución Federal, así como 23, párrafo primero, incisos a) y b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, debiendo recordar que según el artículo 16 del Acuerdo impugnado puede incurrirse en la comisión de un acto anticipado de precampaña por comisión de las siguientes conductas:

- 1.- Publicitar el nombre, fotografía, silueta, imagen, voz, colores o símbolos que identifiquen a un aspirante y que por su contenido, lemas, frases, ubicación, frecuencia, sistematicidad **o cualquier otro elemento** refleje el propósito de efectuar promoción personalizada.
- 2.- Utilizar expresiones alusivas al proceso electoral en cualquiera de sus etapas.
- 3.- Mencionar cualquier fecha o plazo del proceso electoral, incluyendo la precampaña, campaña, jornada de selección interna o de elección, de cómputo de calificación **u otras similares**.
- 4.- **Cualquier mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes a precandidatos, candidatos, partidos políticos o coaliciones.**

Es decir, se impide que el suscrito en forma individual o bien, como integrante de una asociación ciudadana o cualquier otra persona jurídica que participe en el ámbito político electoral, utilice expresiones alusivas al proceso electoral ordinario próximo a realizarse en el Distrito Federal, mencione cualquier fecha o plazo

relacionado con el mismo, emplee nombres, fotografías, siluetas, imágenes, voces, colores o símbolos que por su contenido, lemas, frases, ubicación, frecuencia, sistematicidad o cualquier otro elemento, a juicio de la autoridad electoral local, refleje el propósito de efectuar una promoción personalizada.

Por ello, se limita en forma indebida e inconstitucional mi derecho a participar en los asuntos políticos del país, toda vez que el suscrito deberé abstenerme de incurrir en cualquiera de las conductas antes descritas a efecto de no cometer un acto anticipado de precampaña y ser indebidamente procesado y sancionado por la autoridad responsable.

De igual modo, se restringe indebidamente mi derecho de asociación en materia política puesto que el suscrito deberé abstenerme de ingresar y participar en cualquier agrupación ciudadana, persona jurídica o inclusive partido político que pueda efectuar alguna de las conductas que según el Acuerdo impugnado constituyen actos anticipados de precampaña, ante el temor de que sea sancionado junto con dicha persona moral.

Con base en los razonamientos anteriormente expuestos, puede concluirse que los artículos Los artículos 2, inciso c), fracción II y 16 del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y campaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal*, no se ajustan a derecho, pues resultan contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y por tal motivo, esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de su facultad de control de constitucionalidad, debe decretar la inaplicabilidad de los mismos.

SEGUNDO AGRAVIO.

Fuente del agravio: Los artículos 2, inciso c), fracción IV y 18 del Acuerdo impugnado, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Artículo 2. Se transcribe.

Artículo 18. Se transcribe.

Disposiciones constitucionales violadas: Los artículos 1, 6, 7, 14, 16 y 35, fracción II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a la indebida interpretación y aplicación de los artículos 35 y 223, fracciones III y IV, 373, fracción II y 378 del Código Electoral del Distrito Federal.

Concepto de agravio: El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal ejerció indebidamente su facultad reglamentaria, toda vez que definió forma ilícita e incorrecta el concepto de acto anticipado de campaña que no es previsto en forma expresa por el Código Electoral del Distrito Federal.

SUP-JDC-10659/2011

Efectivamente, de la lectura del artículo 2, inciso C), fracción III del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y campaña*, se desprende que este define al acto anticipado de campaña como aquel que se lleva a cabo por un precandidato, precandidato electo o postulado, partidos políticos, coalición **o cualquier persona** (elemento personal), cuyo objeto sea promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para obtener un cargo de elección popular (elemento subjetivo) y que se realice **en cualquier momento previo inicio de las campañas electorales** de los partidos políticos (elemento temporal).

Empero, el artículo 18 del mismo Acuerdo impugnado, contiene una definición mucho más amplia del concepto, en los términos siguientes:

Primero, modifica el elemento temporal del acto anticipado de campaña, pues señala que este se puede llevar a cabo **previo al inicio de las campañas electorales e incluso antes y después de los procesos de selección interna de candidatos que efectúen los partidos políticos**.

Segundo, **califica el no retiro de propaganda electoral de precampaña después que haya concluido dicho periodo o una vez que se haya designado al candidato que será postulado por el partido, como un acto anticipado de campaña**. Por consiguiente amplía el elemento subjetivo de esta falta electoral.

Tercero, **considera acto anticipado de campaña a los actos de precampaña que realice un precandidato único o candidato electo por designación directa**, cuando se reúnan dos condiciones: A) Que los actos trasciendan al conocimiento de la comunidad y B) Que su finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato para acceder a un cargo, publicite sus plataformas electorales o programas de gobierno, o posicione su imagen frente al electorado. Por ende, amplía el elemento objetivo.

Lo anterior, a pesar de que el Código electoral del Distrito Federal no define el concepto de acto anticipado de campaña, ni dispone que la falta de retiro de propaganda electoral de precampaña o los actos de precampaña que efectúe un precandidato único, constituyan dicha falta electoral.

En otras palabras, el Acuerdo combatido prevé una definición de acto anticipado de campaña que no deriva del Código electoral local y añade hipótesis que no son previstas en absoluto por dicho instrumento legal.

Efectivamente, el artículo 223 del referido Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal únicamente define los conceptos de actos de precampaña, actos anticipados de precampaña, precandidato y precampañas, más no señala qué debe entenderse por actos anticipados de campaña, ni precisa cómo se

configuran estos, ni el lapso de tiempo durante el cual pueden cometerse o la finalidad que deba perseguirse.

En este tenor, si bien es cierto que en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal y conforme al razonamiento contenido en la tesis relevante emitida por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro ***ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO Y SIMILARES)***, no puede arribarse a la conclusión de que la ausencia de regulación expresa del acto anticipado de campaña en el Código electoral, permita su comisión, también es cierto que la autoridad administrativa electoral no puede definir dicho concepto en ejercicio de su facultad reglamentaria excediendo las directrices y disposiciones que contiene el mismo Código electoral.

Lo anterior, considerando que el artículo 116, fracción IV, incisos j) y n) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa literalmente:

Artículo 116. Se transcribe.

Luego entonces, debe razonarse que por mando constitucional, existe una **reserva de ley** en cuanto a las disposiciones normativas locales que tengan por objeto regular los periodos de precampañas y campañas, sancionar a quienes violen dichos periodos o bien, que tipifiquen las faltas en materia electoral y las sanciones respectivas.

En este sentido, la reserva de ley constituye uno de los principios que limitan la facultad reglamentaria de las autoridades, según explica la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe a continuación:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Se transcribe.

Según este criterio jurisprudencial, la reserva de ley se actualiza cuando una norma constitucional reserva exclusivamente a la ley (entendida formal y materialmente), la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones que posean una naturaleza distinta a la ley.

Es decir, es el legislador ordinario el que ha de regular la materia determinada y a su vez, dicha materia no puede ser regulada por normas secundarias, especialmente las reglamentarias.

En el presente caso, debe considerarse que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal regula la figura de acto anticipado de campaña en las disposiciones normativas siguientes:

Artículo 311. Se transcribe.

Artículo 312. Se transcribe.

SUP-JDC-10659/2011

Artículo 319. Se transcribe.

Artículo 373. Se transcribe.

Artículo 377. Se transcribe.

A partir de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones normativas antes transcritas, la autoridad responsable pudiera elaborar un concepto de acto anticipado de campaña, a efecto de sancionar la comisión de dicha falta electoral, considerando en términos de la tesis relevante citada con antelación, que los partidos políticos no tienen el derecho de iniciar las campañas electorales de sus candidatos y fórmulas al margen del plazo que establece el Código electoral local.

Esto, toda vez que el valor jurídicamente tutelado por estas normas consiste en el acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, siendo que el hecho de que se realicen actos anticipados de campaña provoca desigualdad en la contienda, puesto que si un partido político o candidato inicia antes del plazo legalmente señalado la difusión de sus candidatos, tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores, en detrimento de los demás candidatos.

Empero, ello no implica que la autoridad responsable pueda elaborar en ejercicio de su facultad reglamentaria un concepto de acto anticipado de campaña en el que incluya dentro de los sujetos que pueden incurrir en la comisión de dicha falta, a los ciudadanos como lo hace el artículo 2, inciso C), fracción III del Acuerdo impugnado. Ni tampoco, que pueda tipificar conductas equivalentes a la comisión de un acto anticipado de campaña, como señala el artículo 18 del mismo Acuerdo combatido.

Al obrar de esta manera, resulta evidente que la autoridad responsable vulnera el principio de reserva de ley que prevé el artículo 116, fracción IV constitucional debido a que por la vía reglamentaria emite normas generales, abstractas e impersonales que se refieren a los periodos de campaña de los partidos políticos y la sanción para quienes violen dichos periodos, además que tipifica faltas electorales que pueden ser cometidas por cualquier ciudadano por la comisión de conductas relacionadas con los mismos periodos de campaña.

Por consiguiente, debe concluirse que el Acuerdo combatido, no se ajusta a Derecho y se encuentra viciado de una incorrecta fundamentación y motivación, toda vez que la autoridad responsable invadió la competencia exclusiva del legislador ordinario y emitió normas sobre una materia que le está reservada.

Por otro lado, el mismo Acuerdo combatido viola también el principio de subordinación jerárquica que constituye también un límite a su facultad reglamentaria y por virtud del cual, en ejercicio de dicha facultad no se puede modificar o alterar el contenido de una ley. Es decir, el reglamento no puede ir mas allá de la ley, ni puede extenderla a supuestos distintos y mucho menos contradecirla.

Luego entonces, al prever en su artículo 2, inciso C), fracción III que cualquier persona puede incurrir en la comisión de un acto anticipado de campaña, y señalar en su artículo 18 que la falta de retiro de propaganda de precampaña luego de su conclusión, así como los actos que realice un precandidato único, equivaldrán a actos anticipados de campaña, el Acuerdo prevé hipótesis que no contempla el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, extiende el alcance del mismo a supuestos distintos y lo contradice directamente, pues se insiste en que conforme al citado Código los ciudadanos no pueden ser sancionados por la comisión de dicha falta electoral.

En esta tesitura, puede concluirse que el Acuerdo impugnado no se ajusta a Derecho y carece de la debida fundamentación y motivación también por este motivo.

Ahora bien, no puede argumentarse por la autoridad responsable el ejercicio de una facultad implícita que le permite reglamentar al acto anticipado de campaña en estos términos, ni tampoco, que la redacción contenida en el Acuerdo impugnado obedece al hecho de que se pretende tutelar el bien jurídico consistente en la equidad en el proceso electoral y la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos de elección popular; los cuales constituyen principios rectores que la autoridad responsable debe seguir en acatamiento a los artículos 116 constitucional y 3 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Ello, porque suponiendo sin conceder que resulta cierto dicho argumento, sería necesario que la autoridad responsable efectuara una ponderación entre dichos principios rectores y los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluidos la libertad de expresión, la libertad de imprenta, el derecho de asociación en materia política y el derecho de participar en las cuestiones políticas del país que consagran Constitución Federal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; puesto que la redacción propuesta por la autoridad responsable posibilita que cualquier ciudadano incurra en la comisión de un acto anticipado de campaña y por tal motivo, sea sancionado.

En este orden de ideas, al existir una posible afectación al núcleo esencial de los derechos fundamentales y político electorales de los ciudadanos, resultaría necesario utilizar la ponderación, debiéndose concluir que la redacción contenida por el Acuerdo impugnado en sus artículos 2, inciso C), fracción III y 18, no pueden hacer nugatorios los derechos fundamentales de los ciudadanos comunes y personas jurídicas distintas de los partidos políticos, toda vez que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no prevé disposición alguna que pueda ser interpretada en el sentido de prohibir a dichas personas el efectuar manifestaciones en las que exprese su deseo de que cierta persona sea postulada como candidato por un partido político, invite a la ciudadanía a votar en cierto sentido respecto de algún candidato, precandidato, partido o coalición o utilice elementos que lo identifiquen con un partido

SUP-JDC-10659/2011

político, la jornada electoral o a través del cual exprese sus ideas políticas.

Por el contrario, el legislador ordinario señaló expresamente en el artículo 377 del citado Código que son los partidos políticos los únicos que pueden ser sancionados por la comisión de actos anticipados de campaña, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, candidatos, miembros o simpatizantes.

En el mismo sentido, al prever en el artículo 378 las conductas por las que pueden ser sancionadas las personas físicas y jurídicas no incluyó la comisión de actos anticipados de campaña.

Luego entonces, debe razonarse que la redacción de los artículos 2, inciso C), fracción III y 18 del Acuerdo combatido al permitir que cualquier persona pueda cometer un acto anticipado de campaña y equiparar a dicha falta electoral la comisión de otras conductas, no sólo se encuentra viciado de una incorrecta fundamentación y motivación, sino que además afecta mi libertad de expresión y vulnera mis derechos político electorales de asociación en materia política y de participar en los asuntos políticos del país que prevén los artículos 6, 7 y 35, fracciones II y III de la misma Constitución Federal, así como 23, párrafo primero, incisos a) y b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ello, porque se impide que el suscrito en forma individual o bien, como integrante de una asociación ciudadana o cualquier otra persona jurídica que participe en el ámbito político electoral, en ejercicio de mi libertad de expresión, utilice manifestaciones a través de las cuales señale mi sentir en el ámbito político, manifieste mi deseo porque cierta persona sea postulado a un cargo de elección popular, invite a la ciudadanía a emitir su voto en cierto sentido, o promueva el voto a favor o en contra de algún precandidato, candidato, partido político coalición.

En esta tesitura, se limita en forma indebida e inconstitucional mi derecho a participar en los asuntos políticos del país, toda vez que el suscrito deberé abstenerme de incurrir en cualquiera de las conductas antes descritas a efecto de no cometer un acto anticipado de campaña y ser indebidamente procesado y sancionado por la autoridad responsable.

De igual modo, se limita indebidamente mi derecho de asociación en materia política, puesto que el suscrito deberé abstenerme de ingresar y participar en cualquier agrupación ciudadana, persona jurídica o inclusive partido político que pueda efectuar alguna de las conductas que según el Acuerdo impugnado constituyen actos anticipados de campaña, ante el temor de que sea sancionado junto con dicha persona moral y en el supuesto de adquirir el carácter de precandidato o candidato se me impida incluso ser postulado a un cargo de elección popular.

[...]"

IV. *Recepción del expediente en Sala Superior.* El once de octubre del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio SECG-IEDF/3066/11, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, por medio del cual, remite el expediente IEDF-JP03/11, formado con el escrito presentado por Xavier González Ziri6n, diversa documentaci6n, as6 como el informe circunstanciado.

V. *Turno a Ponencia.* En la fecha de su recepci6n, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior orden6 formar el expediente **SUP-JDC-10659/2011** y turnarlo a la Ponencia a cargo de la Magistrada Mar6a del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el art6culo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnaci6n en Materia Electoral.

VI. *Radicaci6n.* El diecinueve de octubre de dos mil once, la Magistrada Instructora dict6 un prove6do en el cual, entre otras cosas, orden6 radicar en su ponencia el expediente en que se actúa.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. *Actuaci6n colegiada.* La materia sobre la que versa la determinaci6n que se emite compete a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federaci6n, mediante actuaci6n colegiada y plenaria, en atenci6n al criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia **S3COJ 01/99**, publicada en las p6ginas 184 a 186 de la *Compilaci6n Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cuyo contenido es del tenor siguiente:

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR. Del análisis de los artículos 189 y 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, destinadas a regir la sustanciación de los juicios y recursos que competen a la Sala Superior del Tribunal Electoral, se desprende que la facultad originaria para emitir todos los acuerdos y resoluciones y practicar las diligencias necesarias de la instrucción y decisión de los asuntos, está conferida a la sala, como órgano colegiado, pero que, con el objeto de lograr la agilización procedimental que permita cumplir con la función de impartir oportunamente la justicia electoral, en los breves plazos fijados al efecto, el legislador concedió a los magistrados electorales, en lo individual, la atribución de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias del procedimiento que ordinariamente se sigue en la instrucción de la generalidad de los expedientes, para ponerlos en condiciones, jurídica y materialmente, de que el órgano jurisdiccional los resuelva colegiadamente, pero cuando éstos se encuentren con cuestiones distintas a las ordinarias o se requiere el dictado de resoluciones o la práctica de actuaciones que puedan implicar una modificación importante en el curso del procedimiento que se sigue regularmente, sea porque se requiera decidir respecto a algún presupuesto procesal, en cuanto a la relación que el medio de que se trate tenga con otros asuntos, sobre su posible conclusión sin resolver el fondo ni concluir la sustanciación, etcétera, la situación queda comprendida en el ámbito general del órgano colegiado, para lo cual a los magistrados instructores sólo se les faculta para formular un proyecto de resolución y someterlo a la decisión plenaria de la sala.

Lo anterior, debido a que en el caso, se trata de determinar si el escrito presentado por Xavier González Zirión, debe ser del conocimiento de este órgano jurisdiccional, mediante la figura del *per saltum*.

De ahí, que la determinación que al efecto se emita, no constituye un acuerdo de mero trámite, al trascender al curso que debe darse al mencionado escrito, por lo que se debe estar a la regla general a que alude la tesis de jurisprudencia invocada y, por consiguiente, debe ser la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en actuación colegiada, la que emita la resolución que en derecho proceda.

SEGUNDO. *Estudio del per saltum.* El actor solicita a esta Sala Superior que conozca, *per saltum*, de su escrito de impugnación, con apoyo en lo siguiente:

“[...]”

3. Excepción al principio de definitividad para promover el presente juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante la Sala Superior.

El artículo 10, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que los medios de impugnación que prevé dicho instrumento legal, incluyendo el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Al respecto, la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal prevé el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano que procede ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal cuando se hacen valer presuntas violaciones a los derechos de votar y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos de la ciudad.

Empero, se considera que en el presente caso resulta necesario omitir la interposición de dicho medio de impugnación y acudir directamente ante esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, promoviendo *per saltum* este juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con base en los siguientes razonamientos:

Primero, debe partirse de la premisa relativa a que esta Sala Superior ha resuelto que la carga procesal de agotar las instancias previas tiene como presupuesto que éstas resulten idóneas, aptas, suficientes y eficaces para alcanzar las pretensiones de los justiciables en el pleno uso y goce del derecho presuntamente vulnerado, toda vez que sólo de esta manera se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que la impartición de justicia sea pronta, completa, imparcial, gratuita y expedita.

Es cuando el agotamiento de los medios de impugnación ordinarios se traduce en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio, por los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o la extinción del contenido de las pretensiones o sus efectos o consecuencias, que no es necesario para el ciudadano

SUP-JDC-10659/2011

agotar los medios de defensa ordinarios, sino que está autorizado para acudir per saltum a la defensa federal.

Así lo sostiene la jurisprudencia de esta Sala Superior identificada con la clave S3ELJ09/2001 y con el rubro ***DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.***

En la especie, como se relató en el apartado de HECHOS del presente escrito, el próximo día 7 de octubre del año en curso dará inicio el proceso electoral ordinario para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la sesión que realice en dicha fecha el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, resultando obligatorio desde ese momento acatar el contenido del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como los actos anticipados de precampaña y campaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal.*

Lo anterior, considerando el contenido de la tesis número TEDF017/4EL1-2010 y rubro ***ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA. TEMPORALIDAD PARA QUE SE INDAGUEN Y SANCIONEN***, emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, que es del tenor siguiente:

“El artículo 227 del Código Electoral del Distrito Federal, no prevé en qué momento, la autoridad administrativa electoral puede indagar la comisión de actos anticipados de precampaña. No obstante, con base en un criterio de racionalidad y certeza, tal hipótesis normativa necesariamente debe establecer un tiempo determinado para que dicha autoridad pueda investigar y, en su caso, sancionar esos actos, pues en caso contrario, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, la autoridad vigilaría que los ciudadanos y servidores públicos no promocionaran su imagen, lo que extrapolaría el ámbito de atribuciones del Instituto Electoral del Distrito Federal y podría invadir la esfera de competencias de otras autoridades que también deben garantizar el cumplimiento de la ley, por lo que dicho actuar vulneraría las garantías individuales de los gobernados, particularmente, el ejercicio de su libertad de expresión prevista en el artículo 6° de la Constitución federal, pues en todo tiempo ciudadanos y servidores públicos estarían expuestos a que de manera reiterada fueran objeto de este tipo de procedimientos de carácter sancionatorio, por lo que para evitar tales afectaciones, debe considerarse que el momento en que la autoridad electoral puede indagar sobre la presunta comisión de los actos anticipados de precampaña y su correspondiente sanción, es a partir del inicio del proceso electoral, como de manera semejante lo establecía el artículo 147 del Código Electoral local vigente antes de la reforma de enero de dos mil ocho, que disponía que las precampañas iniciaban ciento ochenta días previos al registro de candidatos para el cargo de elección popular ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, ello porque no estaban regulados los llamados actos anticipados de precampaña, por lo que actualmente tomando como referencia dicha disposición, es razonable que tales actos se empiecen a investigar, y en su caso, a sancionar electoralmente a partir del inicio del proceso electoral correspondiente, pues es a partir de ese momento en que autoridades y actores políticos enfocan prácticamente todas sus actividades a la renovación de los

órganos de elección popular, razón por la cual esta determinación tiene por objeto otorgar certeza al proceso electoral, además de que evita arbitrariedades que menoscaben la esfera jurídica de los gobernados, garantizando de manera suficiente el bien jurídico que se pretende tutelar, como es, la equidad en la contienda electoral”.

Conforme al criterio antes transcrito, el Instituto Electoral del Distrito Federal no puede realizar una investigación y sanción de actos que pudiesen calificarse como anticipados de precampaña, en todo momento. De hacerlo, excedería su esfera de competencias y vulneraría el ejercicio de la libertad de expresión prevista en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tal motivo, el elemento temporal de los actos anticipados de campaña, surge a partir del inicio del proceso electoral y es entonces cuando la autoridad electoral puede indagar sobre la presunta comisión de actos anticipados de precampaña e imponer la sanción correspondiente.

Al respecto, el artículo 227, párrafo primero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, preceptúa:

“**Artículo 277.** El proceso electoral ordinario se inicia durante el mes de octubre del año anterior a la elección y concluye una vez que el Tribunal Electoral del Distrito Federal o en su caso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.”

Luego entonces, el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dará inicio en el mes de octubre del año en curso (específicamente el día 7 de octubre) y será entonces cuando, conforme al criterio antes citado, el Instituto Electoral podrá vigilar la realización de actos anticipados de precampaña y en el caso de actualizarse dicha infracción, imponer las sanciones correspondientes, con fundamento en el contenido del Acuerdo que es impugnado mediante el presente juicio.

Por lo tanto, debido a la premura con que entrará en vigor el Acuerdo combatido y que con él mismo, se ocasionará una lesión de mis derechos político electorales de ser votado a un cargo de elección popular, de asociación en materia política y participar en los asuntos políticos del país, resulta necesario que el presente juicio sea conocido por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que ésta **resuelva en definitiva** respecto a la inconstitucionalidad de dicho acto impugnado.

De no ser así, esto es, si se obligara al suscrito a promover con antelación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal el juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos que prevé la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, se tendría la posibilidad de impugnar la resolución que emitiera ese

SUP-JDC-10659/2011

órgano jurisdiccional, ante esta Sala Superior, de tal manera que si ésta concluyera que el Acuerdo impugnado no se ajusta a derecho y resulta violatorio de mis derechos político electorales, estos habrían sido conculcados en forma irreparable.

Por ende, es necesario que esta Sala Superior conozca de manera inmediata del presente juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a fin de que se pronuncie en forma definitiva e inatacable respecto de la constitucionalidad del Acuerdo impugnado y salvaguarde los derechos fundamentales del suscrito.

Adicionalmente, debe considerarse que por medio del presente juicio se solicita a esta Sala Superior la inaplicación de artículos del Acuerdo impugnado, siendo que esta facultad está reservada en forma exclusiva al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el artículo 99 de la Constitución Federal y carece de ella el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De esta manera, resultaría inútil e infructuoso el promover el medio de defensa ordinario ante el Tribunal local, toda vez que al emitir su sentencia este carecería de la facultad de resolver que el Acuerdo impugnado posee vicios de inconstitucionalidad y bajo esa lógica, ordenar su inaplicación a la autoridad responsable, lo que constituye la pretensión del suscrito.

Así las cosas y en aplicación del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en sus párrafos primero y segundo exige a las autoridades que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpreten favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia las personas, además de proteger y garantizar estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo reparar las violaciones que se cometan a los mismos, resulta procedente la excepción del *per saltum* para que esta Sala Superior resuelva el presente juicio.

[...]"

De la transcripción anterior se advierte que, para justificar el *per saltum*, el actor hace valer las causas relevantes siguientes:

1. A partir del inicio del proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (siete de octubre del año en curso) el Instituto Electoral podrá vigilar la realización de actos anticipados de precampaña y en el caso de actualizarse dicha infracción, imponer las sanciones correspondientes, con fundamento en el contenido del

Acuerdo que se impugna. Por lo tanto, debido a la entrada en vigor del acuerdo combatido, y que con él mismo se ocasionará una lesión a los derechos político-electorales del actor, de ser votado a un cargo de elección popular, de asociación en materia política y participar en los asuntos políticos del país, resulta necesario que el juicio sea conocido por esta Sala Superior, a efecto de que ésta **resuelva en definitiva** respecto a la inconstitucionalidad de dicho acto impugnado.

Refiere que si se le obligara al actor a promover con antelación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal el juicio de que se trata, en su oportunidad, se tendría la posibilidad de impugnar la resolución que se emitiera ante esta Sala Superior, y si ésta concluyera que el Acuerdo impugnado no se ajusta a derecho y resulta violatorio de los derechos político-electorales del promovente, tal conculcación sería irreparable. Por ende, es necesario que la Sala Superior conozca de manera inmediata del presente juicio, a fin de que se pronuncie en forma definitiva e inatacable respecto de la constitucionalidad del Acuerdo impugnado y salvaguarde los derechos fundamentales del suscrito.

2. La pretensión del actor es la inaplicación de los artículos del Acuerdo impugnado que señala en su escrito de demanda. La facultad de inaplicación está reservada en forma exclusiva al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política Federal, y por lo tanto, resultaría inútil e infructuoso promover el medio de defensa ordinario ante el

SUP-JDC-10659/2011

Tribunal local, al carecer de facultad para resolver que el Acuerdo impugnado posee vicios de inconstitucionalidad y, bajo esa lógica, ordenar su inaplicación.

3. En aplicación de los párrafos primero y segundo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se exige a las autoridades que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpreten favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, además de proteger y garantizar estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo reparar las violaciones que se cometan a los mismos. Por ello, es procedente la excepción del *per saltum* para que la Sala Superior conozca del presente juicio.

Esta Sala Superior considera que las razones aducidas por el actor no son suficientes para que se proceda al conocimiento, *per saltum*, del juicio para la protección de los derechos político-electorales al rubro indicado, y de ahí, que el juicio intentado ante esta instancia federal sea improcedente, por no haberse agotado las instancias previas conforme lo mandata el 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es de señalar que de conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las

instancias previas, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que la razón por la cual se impone al justiciable la carga de recurrir previamente a los medios ordinarios, antes de acceder a la justicia constitucional federal, radica en que tales medios de impugnación no son meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia, obstáculos impuestos al gobernado con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos ni requisitos inocuos que deben cumplirse para conseguir la tutela efectiva que les garantiza la Constitución federal, sino instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes que se hayan cometido en el acto o resolución que se combata.

Luego, cuando ese propósito o finalidad no se puede satisfacer en algún caso concreto, ya sea por las especiales peculiaridades del asunto, por la forma en que se encuentren regulados los procesos impugnativos comunes, o por las actitudes de la propia autoridad responsable o de la que conoce o deba conocer de algún juicio o recurso de los aludidos, entonces se extingue la carga procesal de agotarlos, y por tanto se puede ocurrir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos, lo que se robustece si se toma en cuenta que en la jurisdicción electoral no existen medidas o procesos cautelares, ni es posible fáctica ni jurídicamente retrotraer las cosas al tiempo pasado en que se cometieron las violaciones.

SUP-JDC-10659/2011

Sirven de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia 09/2011, consultable en las páginas 236 a 238 de la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1*, bajo el rubro: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO".

Como ya se anticipó, las causas invocadas por la parte actora, no justifican adecuadamente el *per saltum* solicitado.

Para sostener lo anterior, por cuestión de método, se procederá al estudio de los argumentos que aduce el enjuiciante, en el orden siguiente: primeramente, la causa relacionada con la inaplicación de preceptos (número 2); enseguida, se realizará el estudio de la causa relacionada con los párrafos primero y segundo del artículo 1 del Pacto Federal (número 3); y finalmente, se estudiará la causa relacionada con la posible lesión de derechos político- electorales del acto (número 1).

A. El actor pretende justificar su *per saltum*, sobre la base de que su pretensión consiste en la inaplicación de ciertos artículos contenidos en el acuerdo impugnado; de tal suerte que si la facultad de inaplicación está reservada en forma exclusiva al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política Federal, entonces, resultaría inútil e infructuoso promover el medio de defensa ordinario ante el Tribunal local, porque carece de facultades para resolver si el acuerdo referido posee vicios de inconstitucionalidad, así como para ordenar su inaplicación.

No le asiste la razón al actor.

De la lectura de la transcripción que corre agregada al resultando III del presente acuerdo, se advierte que:

- En su agravio PRIMERO, el actor hace valer la violación de los artículos 1, 6 , 7, 14, 16 y 35, fracciones II y III, de la Constitución Política Federal, así como 23, párrafo primero, incisos a) y b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y solicita la inaplicación de los artículos 2, inciso c), fracción II, y 16 del *“Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como actos anticipados de campaña y precampaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal”*, debido a la indebida aplicación de los artículos 35, 223, fracciones III y IV; 373, fracción II; y 378 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, pues en su opinión, se amplió el aspecto subjetivo y temporal, así como el contenido y objeto, del concepto de acto anticipado de precampaña que se prevé expresamente en el código de la materia; además de que se desvirtúa la naturaleza y auténtica procedencia del procedimiento especial sancionador electoral, al incluir sujetos y conductas no previstos en el código aplicable; y
- En el agravio identificado como SEGUNDO, el enjuiciante alega la violación de los artículos 1, 6 , 7, 14, 16 y 35, fracciones II y III, de la Constitución Política Federal, así como 23, párrafo primero, incisos a) y b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en razón de que en

SUP-JDC-10659/2011

los artículos 2, inciso c), fracción IV, y 18 del referido reglamento, se realiza una indebida aplicación de los artículos 35, 223, fracciones III y IV; 373, fracción II; y 378 del código electoral aplicable, al definirse en forma incorrecta el concepto de acto anticipado de campaña, el cual no está previsto en forma expresa en Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, además de que tipifica conductas equivalentes a la comisión de un acto anticipado de campaña (falta de retiro de propaganda de precampaña y actos que realice un precandidato único).

De los dos agravios resumidos, se advierte que, sólo en el identificado como PRIMERO, el actor solicita la inaplicación de preceptos reglamentarios.

En el caso que interesa, la solicitud de inaplicación de los artículos 2, inciso c), fracción II, y 16 del Reglamento de que se trata, el actor la sustenta en cuestiones de mera legalidad, ya que aduce la indebida aplicación de los artículos 35, 223, fracciones III y IV; 373, fracción II; y 378 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, al ampliarse el aspecto subjetivo y temporal del concepto de “acto anticipado de precampaña” previsto en dicho código; y desvirtuarse la naturaleza y auténtica procedencia del procedimiento especial sancionador electoral.

Luego, si la razón fundamental de la solicitud de inaplicación que se comenta, guarda relación inmediata y directa con la eventual infracción a preceptos establecidos en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal,

entonces, lo que hace valer el actor corresponde a un auténtico control de legalidad.

Por otro lado, en el segundo agravio, el actor controvierte los artículos 2, inciso c), fracción IV, y 18 del reglamento de que se trata arguyendo, igualmente, cuestiones de legalidad, ya que invoca la indebida aplicación de los artículos 35, 223, fracciones III y IV; 373, fracción II; y 378 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, porque se define en incorrecta el concepto de acto anticipado de campaña, el cual no está definido en dicho código, y porque además, se tipifican conductas equivalentes a la comisión de un acto anticipado de campaña, no contempladas en dicho ordenamiento.

Cabe precisar que el control de la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral corresponde tanto a los órganos jurisdiccionales federales como a los locales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que los medios de impugnación en materia electoral, entre otros objetos, tiene el de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En este sentido, un tribunal electoral de una entidad federativa tiene atribuciones que le devienen desde la Constitución federal, para revisar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, como sucede en el caso.

SUP-JDC-10659/2011

Por lo tanto, atendiendo a que en el caso que se examina, los agravios que invoca el actor giran en torno a un control de legalidad que válidamente puede efectuar cualquier autoridad jurisdiccional local, esta Sala Superior concluye que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no se encuentra impedido para determinar lo que en derecho proceda, respecto del medio de impugnación presentado por el actor.

B. Para justificar la procedencia de la excepción del *per saltum*, a fin de que la Sala Superior resuelva el presente juicio, el actor aduce que en aplicación de los párrafos primero y segundo del artículo 1 de la Constitución Política Federal, de los Estados Unidos Mexicanos, se exige a las autoridades que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpreten favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, además de proteger y garantizar estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo reparar las violaciones que se cometan a los mismos.

Esta Sala Superior considera que la causa invocada no justifica la procedencia del *per saltum*.

Sobre el tema, cabe señalar que la reforma realizada al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del diez de junio de dos mil once, en la parte que corresponde a los argumentos del actor, establece lo siguiente:

“Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

[...]"

Del tercer párrafo transcrito se advierte que la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, **corresponde a todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, con lo cual, es indudable que el Tribunal Electoral del Distrito Federal también se encuentra comprendido en dicho precepto de índole constitucional.

Por lo tanto, si la reforma constitucional de que se trata no establece un orden de prelación o preferencia de autoridades federales o de las entidades federativas, para que protejan y garanticen los derechos humanos, o favorezcan a las personas la protección más amplia en este rubro; entonces, dicho precepto no puede servir de sustento para justificar el *per saltum* del actor, pues en todo momento, el Tribunal Electoral del Distrito Federal bien podría proteger, garantizar y favorecer los derechos humanos de votar, libertad de expresión y asociación, que el actor aduce como infringidos.

SUP-JDC-10659/2011

En adición, cabe señalar que de lo previsto en el artículo 95, en relación con el 65, fracciones II y III, de la Ley Electoral Procesal del Distrito Federal, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local constituye la instancia idónea para garantizar la tutela de los derechos político-electorales a que alude el actor, el cual, puede tener el efecto de revocar o modificar el acto o resolución impugnada y restituir, en lo conducente, al promovente, en el uso y goce del derecho que le haya sido violado.

C. La última de las razones que invoca el actor para justificar el *per saltum*, estriba en que con la entrada en vigor del acuerdo impugnado se causa lesión a los derechos político-electorales del actor, de ser votado a un cargo de elección popular, de asociación en materia política y participar en los asuntos políticos del país, por lo que en su opinión, resulta necesario que el juicio sea conocido por esta Sala Superior, a efecto de que ésta **resuelva en definitiva** respecto a la inconstitucionalidad de dicho acto impugnado.

Dicha causa no justifica la medida solicitada por el promovente, toda vez que la posible lesión de los derechos político-electorales del actor, de ser votado a un cargo de elección popular, de asociación en materia política y participar en los asuntos políticos del país, con la entrada en vigor del acuerdo impugnado, constituyen temas que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene vedados al estudio, pues como ya se ha expuesto, en el caso concreto, la parte actora expone agravios relacionados con un control de legalidad, aunado a que en la normativa local, existe un medio de impugnación viable para el análisis de dichas violaciones.

Por las razones que han sido expuestas, esta Sala Superior considera que no se justifica el *per saltum* solicitado por el actor; y de ahí, que en el caso concreto, se actualice la causal de improcedencia establecida en el artículo 9, párrafo 3, en relación con el diverso 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que en el caso concreto, el acuerdo impugnado no se trata de un acto definitivo, dado que el actor no agotó las instancias previas establecidas en la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal.

TERCERO. *Reencauzamiento de juicio federal a juicio local.*

Dada la conclusión alcanzada en el considerando que antecede y a fin de hacer efectiva la garantía de acceso efectivo a la justicia pronta y expedita, consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior estima que el juicio federal en el que se actúa es improcedente y debe ser reencauzado a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en la legislación del Distrito Federal, por las razones siguientes:

Como se advierte de la transcripción que corre agregada al Resultando III del presente acuerdo; el actor señala que el reglamento que cuestiona infringe sus derechos político-electorales de ser votado, asociación y de libertad de expresión.

Ahora bien, en lo que interesa, los artículos 95 y 96 de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, establecen:

“Artículo 95. El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal, tiene por objeto

SUP-JDC-10659/2011

la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos siguientes:

I. Votar y ser votado;

II. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos de la ciudad, y

[...]

Artículo 96. El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos será promovido por los ciudadanos con interés jurídico en los casos siguientes:

[...]

V. Considere que los actos o resoluciones de la autoridad electoral son violatorios de cualquiera de sus derechos político-electorales.”

Dichos artículos, relacionados con el contenido del diverso 54 del ordenamiento que se consulta, permiten inferir que en el Distrito Federal está previsto un medio de impugnación, que procede contra actos y resoluciones de cualquier autoridad que violen derechos político-electorales de los ciudadanos, y que su conocimiento y resolución, corresponde al Tribunal Electoral del Distrito Federal

Por lo tanto, se considera que el actor debió promover el juicio ciudadano local contemplado para conocer de los actos que en su opinión, vulneran sus derechos político-electorales.

Sin embargo, tal situación no resulta idónea para determinar la ineficacia jurídica del medio de impugnación hecho valer, ya que aún cuando el actor se equivocó en la elección del juicio para lograr la satisfacción de su pretensión, debe darse a la demanda el trámite correspondiente al medio de defensa procedente, visto que está exteriorizada la voluntad del actor de controvertir el acuerdo ACU-54-11, vinculado al derecho político-electoral de ser votado, asociación y libertad de

expresión, en atención a la jurisprudencia de rubro: “**MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA**”, consultable en las páginas 372 a 374 de la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1*.

Esto es así, porque ante la pluralidad de opciones que el sistema jurídico mexicano ofrece a quienes intervienen en las cuestiones electorales, para hacer valer sus derechos jurisdiccionalmente, es factible que los interesados equivoquen la vía idónea entre los distintos medios impugnativos, e intenten uno federal cuando lo correcto sería incoar otro previsto en las leyes estatales respectivas, como ocurre en la especie; de ahí que lo procedente sea reencauzar la demanda presentada a la vía idónea, máxime que están identificados plenamente los actos que se impugnan, la autoridad señalada como responsable y la manifiesta voluntad del inconforme de oponerse a ellos, quien promueve en su calidad de ciudadano, por sí mismo y en forma individual; esto es, su oposición e inconformidad contra el acuerdo identificado con la clave ACU-54-11, por medio del cual, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprueba el “*Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como actos anticipados de campaña y precampaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal*”.

En consecuencia, esta Sala Superior se encuentra impedida legalmente para conocer de esta controversia, por lo que

SUP-JDC-10659/2011

procede reconducir este medio de defensa al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en el referido ordenamiento electoral del Distrito Federal.

La reconducción a la instancia local, igualmente encuentra sustento en la jurisprudencia identificada con el rubro: “**MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA**”, publicada en las páginas 375 a 377 del *Volumen 1* de la citada *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*.

Cabe dejar asentado que corresponde al Tribunal Electoral del Distrito Federal el analizar si se reúnen los requisitos de procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano previsto en la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, presentado por Xavier González Ziri6n, para impugnar el “*Reglamento que regula el uso de recursos p6blicos, propaganda institucional y gubernamental, as6 como actos anticipados de campa6a y precampa6a, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal*”.

Adem6s, cabe se6alar que atento a los agravios que el actor expone en su medio de impugnaci6n, se estima que el Tribunal Electoral del Distrito Federal debe emitir la resoluci6n que conforme a derecho proceda, con la prontitud que, en su caso, permita garantizar la eficacia de los derechos político-electorales que el actor estima vulnerados.

Por lo anteriormente expuesto, se:

A C U E R D A:

PRIMERO. Es improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano federal, incoado por Xavier González Ziri6n.

SEGUNDO. Se reencauza el escrito de demanda para que se tramite y resuelva como *juicio para la protecci6n de los derechos pol6tico electorales del ciudadano*, previsto en la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.

TERCERO. Previas las anotaciones correspondientes, en los registros respectivos, rem6tase la demanda original y el informe circunstanciado, con sus respectivos anexos, al Tribunal Electoral del Distrito Federal, para que tramite y resuelva la impugnaci6n de Xavier Gonz6lez Ziri6n, como juicio para la protecci6n de los derechos pol6tico electorales del ciudadano local.

NOTIF6QUESE: **personalmente** al actor, en el domicilio que se6ala en su escrito de impugnaci6n; **por oficio**, acompa6ando copia certificada del presente acuerdo, al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, as6 como al Tribunal Electoral del Distrito Federal; y por **estrados** a los dem6s interesados, de conformidad con lo dispuesto en los art6culos 26, p6rrafo 3; 28; y 29, p6rrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnaci6n en Materia Electoral.

Devu6lvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, arch6vese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-JDC-10659/2011

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGSTRADA

MAGISTRADO

**MARIA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

SUP-JDC-10659/2011

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO