

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-65/2011

**ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
DISTRITO FEDERAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: RODRIGO
QUEZADA GONCEN**

México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de dos mil once.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-65/2011**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Tribunal Electoral del Distrito Federal, para controvertir la sentencia dictada en el juicio electoral identificado con la clave de expediente TEDF-JEL-007/2011, mediante la cual determinó confirmar la resolución RS-114-10, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, que declaró fundada la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del partido político actor, por actos presuntamente violatorios de la normativa electoral del Distrito Federal.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el enjuiciante hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, del expediente del juicio al rubro indicado, se advierten los siguientes antecedentes:

1. Queja administrativa. El quince de mayo de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo Distrital XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal, presentó ante esa autoridad administrativa electoral local, escrito de queja en contra del Partido de la Revolución Democrática, por actos presuntamente violatorios de la normativa electoral local, consistentes en la colocación de propaganda electoral en lugar prohibido, y adjudicación o utilización, de los programas de Gobierno del Distrito Federal.

La mencionada queja quedó radicada, ante la citada autoridad administrativa electoral local, con la clave de expediente IEDF/QCG/130/2009.

2. Resolución de queja administrativa. El veintisiete de enero de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, emitió la resolución identificada con la clave RS-07-10, en el procedimiento sancionador precisado en el punto que antecede, en el sentido de declarar fundada la queja.

3. Juicio Electoral. Disconforme con lo anterior, el quince de febrero de dos mil diez, el Partido de la Revolución

Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, presentó demanda de juicio electoral.

El aludido medio de impugnación quedó radicado en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el juicio electoral identificado con la clave TEDF-JEL-013/2010.

4. Sentencia del juicio electoral. El veintidós de abril de dos mil diez, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, dictó sentencia en el juicio electoral precisado en el punto 3 (tres), en el sentido de confirmar la resolución precisada en el punto 2 (dos) que antecede.

5. Primer juicio de revisión constitucional electoral. Disconforme con la sentencia precisada en el punto 4 (cuatro) que antecede, el veintinueve de abril de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, presentó ante el órgano jurisdiccional local, demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

La mencionada demanda fue dirigida a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en el Distrito Federal, en ese escrito el partido político actor, solicitó que esta Sala Superior, en ejercicio de su facultad de atracción, conociera y resolviera el aludido medio de impugnación.

SUP-JRC-65/2011

6. Remisión del expediente a la Sala Superior. El treinta de abril de dos mil diez, el citado medio de impugnación quedó radicado, ante la citada Sala Regional de este órgano jurisdiccional especializado, con la clave de expediente SDF-JRC-5/2010.

El citado órgano jurisdiccional especializado acordó enviarlo a esta Sala Superior para determinara lo que en Derecho procediera respecto a la solicitud de ejercicio de facultad de atracción formulada por el partido político enjuiciante.

7. Turno y resolución de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior. El primero de mayo de dos mil diez, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-SFA-9/2010 con motivo de la solicitud de ejercicio de facultad de atracción de la Sala Superior, formulada por el actor, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, a fin de que formulara el proyecto de resolución respectivo.

En sesión privada de cuatro de mayo de dos mil diez, el Magistrado Manuel González Oropeza sometió a consideración del Pleno de este órgano jurisdiccional especializado el proyecto de sentencia correspondiente a la solicitud de ejercicio de facultad de atracción de la Sala Superior en el sentido de que no procedía ejercerla y que es competencia de la Sala Regional correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en el Distrito Federal conocer y resolver el citado juicio.

Sometido a votación el proyecto, la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, con el voto en contra de los Magistrados Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, determinó rechazar la propuesta; en consecuencia, la Magistrada Presidenta propuso al Magistrado José Alejandro Luna Ramos la elaboración del engrose respectivo, en el sentido de negar el ejercicio de la facultad de atracción solicitada por el partido político actor, toda vez que, en concepto de la mayoría, esta Sala Superior tiene competencia originaria para conocer y resolver el juicio de revisión constitucional electoral citado en el punto 6 (seis) que antecede.

8. Turno y resolución del juicio de revisión constitucional electoral. Mediante proveído de fecha cinco de mayo de dos mil diez, el Magistrado Presidente, por ministerio de ley, de esta Sala Superior acordó integrar y turnar el expediente SUP-JRC-112/2010, con motivo del juicio de revisión constitucional electoral precisado en el punto seis (6) que antecede, a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Sentencia del primer juicio de revisión constitucional electoral. El primero de septiembre de dos mil diez, esta Sala Superior, dictó sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral precisado en el párrafo que antecede, cuyos puntos resolutivos, son al tenor siguiente:

RESUELVE:

SUP-JRC-65/2011

PRIMERO. Se determina la inaplicación, al caso concreto, de la norma contenida en el segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición, a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de utilizar, en beneficio propio, la realización de obras públicas o programas de gobierno, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se revoca la resolución del Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal emitida el veintidós de abril de dos mil diez, dentro de los autos del expediente TEDF-JEL-0133/2010 (sic).

TERCERO. Se revoca la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en el recurso de queja identificado con el número de expediente IRDF-QCG/130/2009.

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal que dicte una nueva resolución en el expediente IRDF-QCG/130/2009, tomando en consideración la parte final de la presente resolución.

QUINTO. El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento de la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que lo lleve a cabo.

SEXTO. Infórmese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo relativo a la facultad de inaplicación ejercida por esta Sala Superior en este caso concreto.

10. Segunda resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. En cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria citada en el punto 9 (nueve) que antecede, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, emitió la resolución identificada con la clave RS-114-10, en el procedimiento sancionador IEDF-QCG/130/2009, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

R E S U E L V E:

**PRIMERO. El PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA ES ADMINISTRATIVAMENTE**

RESPONSABLE, de conformidad con lo señalado en los Considerandos IV, V y VI de esta determinación.

SEGUNDO. Se impone como sanción administrativa al **Partido de la Revolución Democrática** una reducción de un **8% (OCHO POR CIENTO)** de una ministración mensual que por financiamiento público tiene derecho a recibir, equivalente a **\$459,210.90 (CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS DIEZ PESOS 90/100 M.N.)**, misma que deberá ser cubierta en **CUATRO PARCIALIDADES MENSUALES DE \$114,802.72 (CIENTO CATORCE MIL OCHOCIENTOS DOS PESOS 72/100 M.N.)**, de conformidad con lo prescrito en los Considerandos VII y VIII de esta resolución.

TERCERO. COMUNÍQUESE a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento dado a su ejecutoria dictada dentro del expediente identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, mediante oficio que signe el Secretario Ejecutivo y acompañándole copias certificadas de esta determinación

11. Segundo juicio electoral. Disconforme con lo anterior, el trece de enero de dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, presentó demanda de juicio electoral.

El aludido medio de impugnación quedó radicado en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, con la clave TEDF-JEL-007/2011.

12. Sentencia del segundo juicio electoral. El veinticuatro de febrero de dos mil once, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, dictó sentencia en el juicio electoral precisado en el punto 11 (once) que antecede, cuyas consideraciones y puntos resolutiveos, en su parte conducente, son al tenor siguiente:

CUARTO. Análisis de la inconformidad. Este Tribunal identificará los agravios que hace valer el impugnante, supliendo, en su caso, la deficiencia con que los expresa, para

lo cual se analizará integralmente la demanda, a fin de desprender el perjuicio que le ocasiona el acto reclamado.

Lo anterior, encuentra fundamento en los artículos 63 y 64 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, y en las tesis de jurisprudencia publicadas bajo el rubro: **“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. PROCEDE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL”, “AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”, y “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”, y “AGRAVIOS SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.**

1. ¿Hubo adjudicación de programas de gobierno y obras públicas por parte del partido político?

El partido político actor se agravia de la conculcación a los principios de legalidad, certeza y objetividad, previstos en los artículos 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 120, párrafo segundo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 2, párrafo tercero, del Código Electoral del Distrito Federal, en relación con la determinación de la responsable, en el Considerando VI, inciso c) de la resolución combatida, de considerar que la pinta que realizó constituyen una adjudicación del programa de financiamiento a la micro y pequeña empresa y la acción gubernamental de comedores populares, ambos operados por Gobierno del Distrito Federal, con el propósito de obtener una ventaja electoral, vulnerando el artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, en la parte no inaplicada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ante esto, el enjuiciante afirma que la conclusión de la responsable es errónea, al no valorar correctamente el verdadero contexto de la propaganda política sancionada, deduciendo sus afirmaciones del contenido literal del mensaje de la pinta con propaganda política, la cual, según acta circunstanciada de dieciséis de mayo de dos mil nueve, levantada por el Consejo Distrital XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal, se describió en los siguientes términos: *“Logo del PRD, sol azteca, Governa para tu bien, CED TLALPAN, PRD TLALPAN. Un Partido de Izquierda que Governa Para tu Bien. 300 COMEDORES POPULARES en Apoyo a la Economía Popular. Logo del PRD sol azteca. Tu negocio crece, Programa de apoyo a la Micro Pequeña empresa. Así sí gana la gente”.*

No obstante lo anterior, señala el partido actor, que la responsable no demostró que en el expediente, existan elementos de prueba objetivos que la intención del Partido de la Revolución Democrática haya sido adjudicarse la titularidad de una acción o programa del Gobierno del Distrito Federal, ya que la pinta reclamada a su partido sólo enuncia la existencia de los referidos programas y acción gubernamental con los que

se está de acuerdo, en el contexto de libertad de expresión y la opinión pública, pero que en ningún momento se refiere a que dichos programa y acción del Gobierno del Distrito Federal sean auspiciados por el Partido de la Revolución Democrática.

Estima que la cita de los mismos no provoca confusión en la ciudadanía, puesto que los programas del Gobierno del Distrito Federal son de carácter y conocimiento público y cuentan con propaganda gubernamental propia, además de estar publicados en la página de internet de las Secretarías y entes gubernamentales responsables, por lo que cualquier persona puede buscar información respecto de dichos programas.

Las manifestaciones vertidas en la pinta, alega el enjuiciante, se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, y sobre los trescientos comedores en apoyo a la economía popular y el apoyo a la micro y pequeña empresa, se trata de medidas impulsada por el Programa de Acción del Partido de la Revolución Democrática, y forman parte de una campaña informativa de dicho partido, por lo que se trata de una propaganda política más no electoral, que no tuvo la finalidad de posicionar electoralmente ni adjudicar indebidamente programas de gobierno al Partido de la Revolución Democrática.

Señala en su demanda, que la pinta sancionada tiene sustento en el artículo 41, Base Primera, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la difusión de las políticas públicas son acordes a su programa de acción, sin que ello implique una adjudicación y es una forma de concretar el fin del Partido de la Revolución Democrática de promover la participación del pueblo en la vida democrática, así que la idea de que la propaganda sancionada pretende homologar políticas partidistas con políticas públicas es errónea.

En relación a que la propaganda sancionada señala que el Partido de la Revolución Democrática “Gobierna para tu Bien”, manifiesta el partido actor, que la responsable considera que dicho partido diseña y despliega políticas gubernamentales sin estar facultado para ello, pero la mera cita de la referida frase no puede tener los alcances que la responsable aduce para adjudicarse un programa de gobierno, puesto que se trata de una frase publicitaria que pretendió señalar concordancia entre el programa de acción del partido y el programa de gobierno del Distrito Federal, es decir, las frases publicitarias no necesariamente significan lo que literalmente dicen.

En ese tenor, afirma el enjuiciante, la frase “PRD gobierna para tu bien” se encuentra en múltiples documentos y materiales oficiales del partido, como parte de una estrategia de difusión pública, que no tiene más límites que los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes.

La frase publicitaria no puede ser comprendida en sentido gramatical, pues según el enjuiciante, es obvio que el

SUP-JRC-65/2011

Partido de la Revolución Democrática no gobierna y de ahí lo incorrecto de atender a la literalidad y alcance en relación con la prohibición del segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral local; lo que en verdad denota en forma implícita la frase publicitaria es que los gobiernos emanados del Partido de la Revolución Democrática, gobiernan para el bienestar de la población en general, y es en este sentido que debe atenderse la pinta sancionada.

Así, la frase en estudio no denota confusión en el electorado, puesto que cualquier ciudadano con una cultura general elemental y una participación política mínima, puede distinguir que un partido político tiene la función de postular candidatos a cargos públicos de elección y que el gobierno tiene la función esencial de administrar los diversos programas públicos.

En consideración de este Tribunal Electoral local, es **INFUNDADO** el agravio antes sintetizado, en razón de lo siguiente.

Las reformas electorales de 1996 y 2007, configuraron un nuevo sistema de comunicación político electoral en México, que buscó redefinir la estrecha relación existente entre los partidos políticos y los medios de comunicación, sistema que ejerce sus efectos entre dos grandes polos: por un lado, se encamina a garantizar la igualdad de oportunidades entre los competidores y, por otro, busca proteger la más genuina expresión del sufragio popular.

Existen tres modalidades de comunicación: **a)** La comunicación personal de las ideas, la cual se da en el ejercicio del derecho fundamental de libertad expresión (artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y conforma una potestad personal para expresar los pensamientos y las opiniones de cada uno de los individuos que integran la sociedad; **b)** La comunicación institucional, emanada desde las instituciones del Estado y anclada sobre el derecho fundamental a la información de los ciudadanos y la correlativa obligación de informar recaída sobre los poderes públicos. Entre ambas comunicaciones existe un tercer tipo denominada comunicación político-electoral, y **c)** La comunicación político-electoral, que se produce por partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público-intermediarios entre los ciudadanos y el Estado que constituye un canal de comunicación que se confiere en calidad de prerrogativa pública a los partidos, para que generen la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración política y posibiliten el acceso ciudadano a cargos de elección popular.

Los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos que en uso de su derecho fundamental de asociación se organizan para cumplir determinados fines que le son conferidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en su artículo 41, fracción I, los define como entidades de interés público que tienen como propósito promover la participación del pueblo en la vida democrática,

contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En nuestro país, los partidos políticos deben contribuir al debate público, al ser un agente relevante del enriquecimiento del mismo. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que en el contexto del debate político, las libertades de expresión e información se encuentran maximizadas, esto es, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática y contribuya a la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general.

Dicho criterio está recogido en la tesis de jurisprudencia publicada con el rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.”**

En ese sentido, los partidos políticos gozan de derechos y prerrogativas, en el entendido de que tratándose de la comunicación político-electoral, les compete hacer uso de su garantía de libertad de expresión y al mismo tiempo velar por la protección del derecho de información que tienen los ciudadanos; en otras palabras, los partidos políticos se vuelven garantes de un derecho fundamental de la ciudadanía dentro de una democracia que se traduce en la posibilidad de que ejerzan su derecho a emitir un voto informado.

Por ello, la relación entre libertad de expresión y derecho a la información se vuelve palpable cuando hablamos de comunicación política y debate público, dado que la sociedad, partidos políticos y órganos de gobierno se encuentran inmersos en el mismo, pero cada uno debe ajustar su actuación de acuerdo a lo que las normas les permiten y prohíben.

Por otra parte, el proceso democrático en México se ha articulado a través de siete reformas electorales federales que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en *las condiciones y la calidad de la competencia democrática*. Dichas reformas son la de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, finalmente, la de 2007.

Uno de los principales objetivos, de las dos últimas reformas electorales a nivel federal, fue incidir decididamente en las condiciones de la *competencia política* bajo la premisa de garantizar un entorno *más equitativo*. Al respecto, la reforma

SUP-JRC-65/2011

de 1996 es producto de los fenómenos vividos con motivo de las elecciones presidenciales de 1994 que transcurrieron en un ambiente de tranquilidad y de fortaleza institucional. Los resultados fueron aceptados por todos los partidos contendientes, aunque el problema se centró en **la profunda inequidad** que caracterizó la competencia electoral, como lo reconoció el presidente surgido de la misma, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de 1994, al anunciar la necesidad de promover lo que llamó una *“reforma electoral definitiva”*.

Esta reforma electoral se centró en cuatro ejes fundamentales:

1. La revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales (la autoridad administrativa y la jurisdiccional).
2. La renovación de las condiciones de la competencia.
3. Establecimiento de nuevas reglas para integrar al Poder Legislativo (particularmente al Senado).
4. La reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal.

Para el caso que nos ocupa, es importante resaltar que las condiciones de la competencia fueron objeto de una profunda revisión con el propósito de generar condiciones más equitativas en los procesos electorales. Por ello, se estableció en dicha reforma un equilibrio en el asunto de los recursos económicos, públicos y privados, para los partidos políticos y el uso de los mismos durante las campañas electorales; paralelamente, las facultades de fiscalización y control de recursos del Instituto Federal Electoral se reforzaron.

Por otro lado, se redefinieron las reglas de acceso a los medios de comunicación, al establecer que los partidos contarían con programas permanentes en radio y televisión, así como con una cantidad de spots que el Instituto Federal Electoral gestionaba y ponía a su disposición durante las campañas electorales (además de la contratación que podían realizar los propios partidos políticos), con lo que se pretendió trasladar el principio de equidad electoral en el área de la propaganda electoral, en relación al acceso a los medios electrónicos de comunicación.

La reforma de 1996 tuvo profundas y positivas implicaciones en el proceso de democratización del país. Las nuevas condiciones de equidad de inmediato rindieron frutos y permitieron que la competencia electoral se desplegara de manera mucho más equilibrada.

Ahora bien, después de las elecciones presidenciales del año 2000, que se efectuaron sin mayores sobresaltos y que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurriría una vez más en el escenario de normalidad política que se había instaurado en los procesos electorales, parecería que las de 2006 ocurrirían de la misma manera; sin embargo, el inédito escenario de una elección reñida y resuelta con un margen muy estrecho de votos, apenas el 0.56% de diferencia de la votación total entre el primero y segundo lugar, naturalmente

provocó que los eventuales errores u omisiones legales adquieran una notoriedad y un carácter determinante que en otro contexto no tendrían.

Por ello, se hizo necesaria nuevamente una revisión de la legislación existente en material electoral que originó la reforma de 2007, ante los problemas y las lagunas en el diseño electoral, que fueron evidenciados por la elección de 2006, y que mostraron que en materia electoral las normas deben adecuarse permanentemente frente a los nuevos problemas, silencios e insuficiencias de la ley, que son puestos al descubierto por la dinámica propia de la vida política.

A finales del año 2007, se realizó la reforma constitucional que instauró un nuevo paradigma en la competencia política mediante la puntual redefinición del vínculo existente entre los partidos políticos, los medios de comunicación, las instituciones estatales y la ciudadanía, lo que generó **nuevas modalidades de comunicación de los mensajes de relevancia pública que las instituciones y los partidos envían al electorado** y que sirven, entre otros, para su análisis, difusión y crítica, y para la formación de la opinión pública.

Es así que la reforma de 2007 proyecta y ejerce sus efectos sobre dos grandes polos: por un lado, se encamina a garantizar la igualdad de oportunidades entre los competidores y, por el otro, tiende a proteger la más genuina expresión del sufragio popular. Ambos elementos son fundamentales para el enriquecimiento efectivo de una democracia que en las últimas tres décadas se preocupó principalmente por garantizar la pluralidad de competidores políticos y por contar adecuadamente los votos emitidos, pero que carecía de normas para tutelar la igualdad en la competición y sobre todo la expresión libre, racional e informada del voto universal.

Finalmente, esta reforma impactó directamente en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir reglas que igualaran las oportunidades en la contienda electoral. Dos aspectos fundamentales de dichas reformas son la limitación en la contratación de tiempos en radio y televisión, así como la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo cual nos lleva a la conclusión de que la finalidad de esta reforma, en esta última parte, es que el Gobierno se separe del partido político que en su momento lo postuló para ocupar el cargo, es decir, una cosa es Gobierno y otra cosa es partido político.

Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, se señaló que:

“Artículo 41

....

SUP-JRC-65/2011

Se trata de un nuevo modelo nacional de comunicación, que por tanto comprende en su regulación los procesos, precampañas y campañas electorales tanto federales como locales en cada una de las 32 entidades federativas. Los primeros en el apartado A de las Base en comento, los segundos en el apartado B.

Por otra parte, se eleva a rango constitucional la prohibición de que cualquier persona, física o moral, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular. Dicha prohibición ya existe en la ley, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda de radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de radio y televisión.

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado, se eleva también a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe de ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o a calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos, y solamente a ellos.”

“Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servicio público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizados los tiempos de que el estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósito de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión

determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.”

El subrayado es propio.

Esta regulación constitucional encuentra su razón en la salvaguarda del principio de equidad, que está inmerso en la contienda electoral, esto es, la posibilidad de que los sujetos que intervienen en la misma se rijan bajo las mismas condiciones de competitividad, sin que se dé la posibilidad de que alguno de ellos aproveche que el Gobierno que se ostenta en el poder sea un factor de manipulación en el electorado.

Ahora bien, la sentencia pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-112/2010** promovido por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la determinación de este órgano jurisdiccional local (dictada en el expediente TEDF-JEL-013/2010), de confirmar la diversa resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral local, deja intocadas varias cuestiones relativas a que *“dicho instituto político colocó propaganda electoral en un lugar prohibido para el efecto, por la legislación aplicable”*, así como que **es constitucional la prohibición** que tienen los partidos políticos, coaliciones y candidatos de **adjudicarse en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno**, cuya violación se sanciona en términos del Código Electoral local. Asimismo, se señaló que la utilización de programas de gobierno y obras públicas sí está permitida.

Al respecto, en la sentencia de la Sala Superior se señala que la medida adoptada es proporcional, idónea y suficiente sin que con la misma se lesionen otros derechos tutelados por las normas como son la libertad de expresión de los partidos políticos (por sí solos o coaligados) y candidatos y/o el derecho a la información que tienen los ciudadanos. En ese contexto, la declaración realizada por la citada Sala Superior obliga a este Tribunal Electoral local a pronunciarse en el presente asunto tomando, en cuenta que los sujetos contemplados en la norma pueden utilizar en su propaganda electoral los programas de gobierno y las obras públicas, **siempre y cuando no se adjudiquen los mismos.**

En el caso concreto, de constancias que están en el expediente se desprende que el quince de mayo de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional presentó un escrito ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en el que denunció hechos que podían constituir faltas electorales.

Lo anterior, motivó que la autoridad electoral requiriera a la Coordinadora de Dirección Distrital XXXVIII para que informará si en el lugar señalado por el quejoso (ubicado en Puente Viaducto Tlalpan y Avenida Acoxta, colonia Lázaro Cárdenas) fue pintada una barda con propaganda del Partido

SUP-JRC-65/2011

de la Revolución Democrática que dice: *“Un partido de izquierda que gobierna para tu bien’ ‘300 comedores populares’, ‘en apoyo a la economía popular’, ‘tu negocio crece’, ‘programa de apoyo a la micro pequeña empresa’, ‘así como el logotipo del Partido de la Revolución Democrática en dos diseños: uno de carácter circular en tonalidades claras y oscura, con los lemas ‘gobierna para tu bien’, ‘PRD-Distrito Federal’ y ‘Tlalpan’, mientras que el otro de forma cuadrada, con un fondo claro y el lema en color oscuro ‘PRD’”.*

También de las constancias se desprende que la autoridad electoral administrativa sancionó al Partido de la Revolución Democrática, al considerar que con dicha propaganda violaba el artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal.

Después de las diversas impugnaciones que se dieron con relación a la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, y tomando en cuenta los argumentos expuestos por la Sala Superior en la sentencia antes referida, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal emitió nueva resolución en la que determinó que el citado partido sí se adjudicó programas de gobierno y vulneró la ley electoral, imponiéndole una sanción.

Así, compete a este órgano jurisdiccional local determinar la legalidad o no de la resolución impugnada, lo que en el fondo se traduce en si con esa propaganda (pinta descrita con anterioridad) el partido político actor violó el artículo 265, segundo párrafo, del Código Electoral local al adjudicarse un programa de gobierno.

Al respecto, el citado precepto legal señala que *“queda prohibido a los partidos políticos, coaliciones y candidatos **adjudicarse** o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno. La violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este Código.”*

El objetivo de la prohibición normativa en análisis es el de evitar que un partido político, coalición o candidato señale que una obra pública o programa de gobierno le corresponde o le es propio, con el fin de obtener una ganancia determinada que, en el caso, sería de naturaleza electoral.

Dentro de las consideraciones que fueron expuestas por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JRC-112/2010, en el que se analizó la constitucionalidad del mencionado artículo 265, segundo párrafo, del Código electoral local, se señaló que del análisis de los artículos 4, 15, 18, 22 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social, se desprende que la implementación, ejercicio y vigilancia de los programas de desarrollo social corresponden al Estado, a través de los servidores y órganos del Ejecutivo Federal, de los Estados y a los gobiernos de los municipios, así como a los poderes legislativos, en el ámbito de sus atribuciones. En consecuencia, estos programas, recursos y su aplicación competen y están a disposición, exclusivamente, de los órganos de gobierno, sin que sea permitido que los partidos políticos, los candidatos, o

alguna otra persona puedan disponer su aplicación, control y vigilancia, a fin de obtener un beneficio electoral.

Por lo tanto, el ejercicio de los programas de gobierno al provenir del ejercicio del gasto gubernamental, es una cuestión de orden público, lo cual garantiza que el programa llegue a la población destinada para ese efecto, sin que para ello exista algún tipo de condicionamiento, presión, restricción o reserva para entregar los beneficios respectivos. En otras palabras, podría suceder que quien se apropie indebidamente de dichos programas amenace con condicionarlos o restringirlos en caso de no obtener un resultado favorable por parte del electorado.

Asimismo, la Sala Superior estableció que si dichos programas se llevan a cabo en ejercicio del gasto público, el hecho de que un partido político, candidato o coalición se los apropiara representaría tanto como que hiciera lo propio con dichos gastos, y los beneficios que se pudieran obtener del mismo.

Ahora bien, la posición de prohibir la adjudicación de los programas de gobierno y obras públicas es entendible si tenemos en cuenta el propósito de las citadas reformas electorales, que tuvieron como referentes la búsqueda de condiciones equitativas entre los actores políticos en la contienda electoral, respetando las reglas establecidas por el legislador, y sobre todo salvaguardando los principios que se encuentran implícitos en la misma, como lo son la equidad, certeza y transparencia.

Así, en concepto de este órgano jurisdiccional local, al hablar de la adjudicación de programas de gobierno y/o de obras públicas, podemos referirnos a dos cuestiones:

a) Una serie de conductas que valoradas con elementos de pruebas suficientes e idóneos lleven a la conclusión de que un partido político, coalición o candidato está manipulándolos a su favor, esto por ejemplo cuando tienen injerencia directa en dichas acciones o programas de gobierno y benefician solamente a un grupo de ciudadanos condicionándolos a sufragar por éstos, o bien, en complicidad con funcionarios públicos determinan restringir o ampliar los beneficios a cambio de obtener un beneficio o ventaja electoral, y

b) Manifestaciones implementadas por los partidos, coaliciones y candidatos en la propaganda electoral, las cuales tienen el efecto de incidir en el electorado creando confusión sobre quién es el autor del programa de gobierno o de la obra pública, o sobre si la continuación de esa acción depende de que el gobierno que se encuentra en el poder (egresado de sus filas) vuelva a obtener el triunfo en las elecciones venideras.

Entonces, en el presente asunto estamos en presencia de propaganda electoral a través de la pinta de una barda que cae dentro del segundo de los supuestos bajo análisis, es decir, el determinar si con las manifestaciones contenidas en la pinta, el Partido de la Revolución Democrática se adjudicó un programa de gobierno implementado por la administración

SUP-JRC-65/2011

pública local, induciendo con ello al electorado para que sufragaran a su favor con el objeto de que estos programas continuaran.

Es importante mencionar que a través de la propaganda electoral, los partidos políticos buscan comunicar sus programas y acciones con la finalidad de posicionarse dentro de las preferencias del electorado. Para ello, utilizan los diversos medios que tienen a su alcance, ya sean escritos, proyecciones, publicaciones, etcétera.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 225, fracción X, del Código Electoral local, la propaganda electoral es el: *“conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los Partidos Políticos, o en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijados por los propios Partidos Políticos en sus estatutos y particularmente en la plataforma electoral que para la elección hubieren registrado.”*

La propaganda electoral juega un papel de suma importancia en las contiendas electorales, porque representa uno de los medios de expresión con los que cuentan los partidos políticos para poder llegar a los electores, por lo que dentro de la comunicación política es un elemento vital en la búsqueda de posiciones, que ha sido regulado en la legislación electoral local con la finalidad de guardar el equilibrio entre las distintas corrientes ideológicas y políticas; tan es así, que se establecen reglas para su colocación, implementación, retiro, uso, alcances, límites, restricciones, etcétera.

Debe tenerse en cuenta que en el rubro de la publicidad, incluida la propaganda política, se distinguen en su contenido tanto mensajes expresos, como mensajes o ideas que se transmiten de manera implícita o inferencial, dada la inserción de elementos expresivos diversos, múltiples informaciones, así como distintos niveles del lenguaje que impactan en el modo de su percepción, al grado de hacer entender al destinatario una variedad de sentidos.

Sobre el tema de la publicidad connotativa o de inferencia, Emilio Feliu García, en su obra *Publicidad y Connotación: El mensaje de Inferencia*, (Universidad de Alicante) E.L.U.A., 1, 1983, págs. 113-126, consultable en la página electrónica de la Universidad de Alicante, España, sitio <http://www.rua.ua.es>, establece que normalmente el soporte del mensaje o sustancia informativa (anuncio, cartel...) conocido como manifiesto está compuesto por una pluralidad de mensajes distintos y de diferente función, conocidos como: mensaje de género, mensaje de referencia del emisor, mensaje escrito, mensaje icónico y mensaje de inferencia.

El mensaje de inferencia tiene como función característica la creación del valor del objeto, en tanto constituye, en esencia, un mensaje psicológico, que no es autónomo, sino que procede de aquéllos otros mensajes de identidad y de denotación (los que forman parte del repertorio).

El mensaje de la connotación es propiamente inferencial de los otros mensajes, que vienen a ser su soporte material, que condicionan al receptor, primordialmente a los elementos expresos de identidad o de repertorio que se incluyen en la publicidad y que juegan en atención a la capacidad de inducción del receptor del mensaje.

En ese sentido, la efectividad de los mensajes inferenciales o implícitos, depende del relieve que se dé a las significaciones del mensaje, las cuales pueden ser simbólicas, que tengan una función relevante en el sentido de la publicidad o bien que puedan operar a nivel de motivaciones persuasivas para influir sobre el destinatario, ya sea mediante la inserción de imágenes, en texto, emblemas o íconos, pero cuando el mensaje implícito se incluye en el texto o con lenguaje, responde a unas estructuras lineales que condicionan la forma de percepción, que si bien puede ser matizada en mayor medida por la razón, encuentra cierta identidad o semejanza con el mensaje explícito, de modo que permite al receptor unirlo o vincularlo a éste.

Luego dicho autor precisa que el texto publicitario es, en principio, un texto lingüístico como cualquier otro, con un plano de la expresión y un plano del contenido, asimismo señala que la fuerza de un texto publicitario no proviene de su contenido denotativo, **sino de las connotaciones o mensajes implícitos.**

En ese contexto, la propaganda, como una modalidad de la publicidad, puede contener mensajes explícitos y mensajes implícitos o connotativos, orientados a plantear ideas o conceptos o incluso patrones de conductas al destinatario de esa comunicación, por ello, este órgano jurisdiccional considera apegadas a Derecho las razones expuestas por la autoridad responsable y la conclusión de que mediante la propaganda descrita el Partido de la Revolución Democrática se adjudicó un programa de gobierno, sin que sea óbice que el actor señale que mediante el mensaje consignado en la pinta de la barda únicamente se enunció una acción de gobierno con el que ese partido político está totalmente de acuerdo.

Lo anterior es así, ya que por un lado, no existe ninguna referencia gráfica o textual al gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Desarrollo Económico o al programa de gobierno de apoyo a la micro y pequeña empresa, que serían los que, acorde a los documentos de autos, serían quienes implementaron dicho programa, menos aún se hace referencia a que el partido que suscribe esté de acuerdo éste.

En el caso concreto, se estima que tal y como lo concluye la autoridad responsable, la propaganda electoral del Partido de la Revolución Democrática vulneró la prohibición contemplada en el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, pues al utilizar la palabra “*gobierna*” se confunde a dicho instituto político con las instancias que efectivamente realizan acciones gubernamentales en el Distrito Federal; es decir, existe un

SUP-JRC-65/2011

ánimo por parte del partido político actor de asimilarse o identificarse con el gobierno, esto porque la propaganda utilizada pretende asociarlo directamente con el gobierno, dando a entender que es el Partido de la Revolución Democrática quien gobierna en el Distrito Federal, y que por eso hay comedores populares y programas de apoyo a la micro y pequeña empresa.

En este contexto, este Tribunal considera que para no incurrir en dicha violación, el partido político podría haber hecho referencia a las bondades y beneficios de estos programas y acciones de gobierno, pero siempre haciendo alusión a que esos programas de gobierno son llevados a cabo por las instancias competentes de la administración pública local, emanados de candidatos postulados por ese partido, pero no que “gobierna”, porque bajo ese supuesto, el partido político se estaría adjudicando un programa de gobierno.

En otras palabras, está permitido hacer alusión a los programas de gobierno y obras públicas, máxime cuando los gobernantes son egresados de las filas del partido político que pretende hacerlo así con la finalidad de resaltar las bondades de los programas, esto con el ánimo de influir positivamente en el electorado. Es aquí cuando se salvaguarda la libertad de expresión de los institutos políticos, pues como ya ha señalado la Sala Superior, la **utilización** de dichos programas no está prohibida porque la medida contribuye al debate público y a la conformación de la opinión pública, cuya restricción consideró la Sala que no era proporcional, idónea y necesaria.

En ese sentido, el partido puede discutir y hacer referencia a los programas, pero no puede identificarse con ellos, pues esto provocaría inequidad en la contienda, además, de que vulneraría el espíritu de la reforma electoral de dos mil siete, con la que se intentó separar al gobierno del partido político que lo llevó al poder.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional local considera que no le asiste la razón al partido político actor cuando afirma que las manifestaciones contenidas en la pinta por la que se le sancionó, al ser coincidentes con su plataforma electoral, son una extensión de los proyectos que planea implementar a favor de la ciudadanía en caso de obtener el triunfo en la contienda electoral, pues como afirma la responsable, cuando una propuesta partidista se concreta en una política de gobierno, deja de pertenecer al partido político para ser una acción concertada que beneficie a toda la colectividad, a través de las entidades encargadas de la administración y ejercicio del poder público.

Asimismo, el partido político actor afirma en su demanda que en su Programa de Acción, aprobado por el Consejo Electoral del Instituto Electoral local el diez de noviembre de dos mil ocho, estableció como líneas de acción el “*Derecho a la Alimentación y al Agua Potable*” y “*Reactivación Económica*”, cuyo contenido es coincidente con lo manifestado en la propaganda electoral materia de la sanción, y forma parte de su campaña informativa; sin embargo, si el programa de acción

que registró el partido político fue para la elección a celebrarse en julio de dos mil nueve, esto significa que estableció compromisos si se llegaba a obtener el triunfo y asumía un gobierno, pero en manera alguna podría adjudicarse determinados logros o acciones de gobierno, ya que la forma en que el partido hizo referencia a programas de gobierno que ya existían como tales y adjudicárselos (en términos de la segunda acepción a la que se hizo referencia: manifestaciones) confunde a la ciudadanía, cuando es claro que ahora son responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal, además, que como ya se señaló, en ese supuesto dejan de ser programas del partido político para ser programas del Gobierno del Distrito Federal.

Por ello, este órgano jurisdiccional considera correctas las razones expuestas por la autoridad responsable, en tanto que, si bien es cierto que dentro del Programa de Acción del Partido de la Revolución Democrática se advierten lineamientos tendentes a la reactivación económica, así como el derecho a la alimentación, ello queda en el plano de lo abstracto, que no justifica que aquéllos programas de gobierno u obras públicas que coincidan con tales planteamientos puedan ser referidos como una concreción, exacta y directa de los programas de acción de los partidos políticos.

Lo anterior es así, si tenemos en cuenta que, aún y cuando los partidos políticos, en sus plataformas electorales señalan las líneas de acción que implementarán en caso de ganar en la elección, es importante dejar en claro que esas líneas no se cumplimentan o se llevan a cabo ya como un logro partidista, sino como un logro de Gobierno en el que intervienen recursos y políticas públicas, por lo que la prohibición contenida en el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral local tiene como origen el hacer la distinción entre Gobierno y partido político, con el objeto de salvaguardar la equidad en la contienda y la libertad de los ciudadanos para emitir su sufragio.

Con relación al argumento del partido político actor, relativo a que la autoridad responsable, en la resolución impugnada viola en su perjuicio la garantía de libertad de expresión, al restringir sin fundamento ni razón alguna su derecho para promover la participación ciudadana y democrática, mediante una campaña informativa de políticas públicas, que comulga con los principios de izquierda que promueve, este Tribunal Electoral local considera que, particularmente en este caso, la garantía constitucional con que cuenta el partido político se encuentra limitada frente a otro principio que se debe salvaguardar, como lo es el de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los asuntos identificados como SUP-RAP-0015 y acumulado 0016, 0021, 0022 y 0103 todos del 2009, ha sostenido que los partidos políticos como entidades de interés público tienen derecho a exponer sus

SUP-JRC-65/2011

opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional, esto porque la libertad de expresión tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida que permite el libre flujo de información y opiniones, favorables al debate público.

Por ello, la libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como son los partidos políticos, que dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante status constitucional, han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas.

Lo anterior, porque cuando un partido político aprovecha ciertos logros gubernamentales o programas de gobierno que en su momento fueron propuestas partidistas o ejecutan gobernantes emanados de sus filas, puede llegar a afectarse la equidad de la contienda. Sin embargo, también se debe tener presente que están inmersos otros derechos que son la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, el principio de legalidad, en su modalidad específica de estricta tipicidad, así como el de certeza y seguridad jurídica.

Los partidos, al adjudicarse o alabar los supuestos logros de gobierno procedente de sus filas, adoptan una clara posición clientelista o favoritista que admite información o propaganda en sentido contrario, de carácter crítico o aclarador. La imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales, en tanto no se vulnere directa y claramente la imparcialidad en la actuación de los servidores públicos y la equidad en la contienda electoral.

La valoración positiva en una propaganda política de un partido que efectúa respecto de un programa social o la utilización de un logro gubernamental, no es más que un juicio de valor que en el debate puede ser sometido a confrontación, en la medida en que no se trastoque la equidad y el principio de acceso a la información. Es decir, la propaganda electoral proporciona datos a los ciudadanos del quehacer político de los partidos y de sus logros obtenidos, con base en lo cual puede formar su convicción, en asociación con otra información que se le allegue a través de otros medios, por lo que es necesario que no se trastoque el derecho de la ciudadanía a estar informada con la emisión de mensajes erróneos que tiendan a confundirla y a desvirtuar la calidad del debate político, es decir, la libertad de expresión no se puede utilizar como mecanismo que trastoque otros principios cuando hablamos de la formación de la opinión pública y de la equidad en la contienda.

En el caso concreto, el principio de equidad está en exacta consistencia con la libertad de expresión que opera a favor del partido político, ya que con la conducta desplegada por el mismo se vulneró el propósito de las reformas electorales de 2007, al introducir en la contienda electoral la falsa creencia de que un partido político es quien gobierna y que su continuidad en el poder es, en cierto sentido, la que condiciona que los beneficios de un programa de gobierno o una línea de acción sigan subsistiendo, lo anterior porque el instituto político cae en la prohibición legal de adjudicarse un programa de gobierno (programa apoyo a las micro y pequeñas empresa) al asimilarse con los órganos de gobierno en el Distrito Federal.

Ahora bien, la pinta fue localizada, según consta en el acta circunstancia derivada de la inspección ocular llevada a cabo por la Dirección Distrital XXXVIII el dieciséis de mayo de dos mil nueve, fecha en la que ya había iniciado el proceso electoral 2008-2009, y en la que el partido político actor plasmó su logo distintivo y mencionó que es **“un partido de izquierda que gobierna para tu bien”** y hace alusión al programa de “apoyo a la micro y pequeña empresa” y a la acción gubernamental “300 comedores populares en apoyo a la economía”. Asimismo, la autoridad responsable emitió diversos oficios con el objeto de determinar si existía, por parte del Gobierno local, el programa denominado “Programa de Financiamiento a la micro y pequeña empresa”, siendo que mediante diverso oficio, la Secretaría de Desarrollo Social le informó que dicho programa es operado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal.

Como medios probatorios de lo anterior se remitieron dos ejemplares de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, con lo que quedó plenamente acreditado que este programa sí es parte de los instrumentados por el Gobierno local.

Lo señalado en la pinta referida con anterioridad, como parte de una estrategia electoral, manda un mensaje velado a la ciudadanía, de que para que estos programas continúen, es necesario que el Partido de la Revolución Democrática siga en el Gobierno; es decir, el mensaje político, con características electorales, plasmado en la pinta, no es claro en expresar que tal programa no es instrumentado por el instituto político, pues en la forma gramatical que se manifiesta, genera la falsa creencia que es el partido político quien gobierna y, por tanto, que la implementación y financiamiento de dichos programas son a su cargo. De esta forma, se induce al voto a los ciudadanos, a través de la idea de que estas ayudas a la población continuarán si el partido gana la próxima elección, cuando en realidad dicha actividad asistencial le corresponde al Gobierno del Distrito Federal.

Tal conducta pone en evidente desventaja al resto de los contendientes en la elección, porque esta falsa creencia de que el partido gobierna lo posiciona, de manera indebida, en un lugar privilegiado al confundir a la ciudadanía y de esta manera inducirle a emitir su voto a favor del partido político, por lo que

SUP-JRC-65/2011

la prohibición en la adjudicación realizada con la pinta atribuida al instituto es una medida idónea, proporcional y necesaria para evitar la vulneración al principio electoral de equidad en la contienda, porque actuar de modo contrario provocaría que se otorgara una ventaja indebida a favor de uno de los contendientes y en detrimento de los demás, al permitírsele que induzca en el error al electorado al hacerles creer que es gracias a que “gobierna”, que los programas de gobierno y acciones gubernamentales a que hace referencia la pinta existen, o bien, que su continuidad depende de que ese partido se mantenga en el poder.

Lo anterior es así, si consideramos que el Partido de la Revolución Democrática no es quien “gobierna” en el Distrito Federal, sino que son servidores públicos (que en algún momento fueron postulados por ese instituto político) quienes lo hacen, por lo que acorde con la reforma electoral de 2007, con toda claridad debe existir una desvinculación entre partidos políticos y gobierno, que permita que la contienda electoral se dé en términos equitativos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis relevante de este Tribunal Electoral local publicada bajo el rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS. TIENEN PROHIBIDO EN TODO MOMENTO UTILIZAR EN SU BENEFICIO LA REALIZACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS O PROGRAMAS DE GOBIERNO.”**

En consecuencia, este Tribunal considera que la autoridad responsable actuó debidamente al encuadrar la conducta del partido político en el supuesto normativo contemplado en el artículo 265, segundo párrafo, del Código Electoral del Distrito Federal, circunstancia que contrariamente a lo que afirma el partido político actor, no se vulneró el principio de **legalidad en su vertiente de tipicidad y exacta aplicación de la ley.**

Al respecto, el actor considera que se vulnera en su perjuicio el citado principio de legalidad, pues para que se actualice la prohibición que establece el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, en el sentido de que los partidos políticos no podrán adjudicarse obras públicas o programas de gobierno, no basta que la responsable aduzca que la pinta con propaganda política sancionada es ilegal, según infiere de su texto literal o de su contexto gráfico, sino que es necesario que se acredite con elementos de prueba directos y de manera indubitable, toda vez que para él, la propaganda política sancionada no proporciona la información escrita, gráfica o contextual suficiente e idónea para acreditar que el Partido de la Revolución Democrática se adjudicó un programa del Gobierno del Distrito Federal, por lo que no se cumplió con el requisito de tipicidad, que refiere que está prohibido imponer por analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada en la ley exactamente aplicable al delito que se trata.

De esta forma, el partido político señala que en el derecho administrativo sancionador electoral debe observar los principios del derecho punitivo, y por ende, el de legalidad

electoral, que encuentra su fundamento en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse que las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, garantizarán que se tipifiquen los delitos y determine las faltas en esa materia, así como las sanciones que por ellos deban imponerse, pues es claro, según el actor, que en ninguna parte de la pinta se expone de manera explícita que dichos programas fueron creados, organizados, implementados, auspiciados, administrados, supervisados o financiados por el partido político sancionado.

En concepto de este Tribunal Electoral local, son **infundadas** las manifestaciones hechas valer por el partido político actor porque contrariamente a lo que afirma, la autoridad responsable aplicó debidamente el principio de tipicidad, tomando en cuenta que la conducta desplegada por el instituto político viola lo dispuesto por los artículos 26, fracciones I, XIII y XIX; 263, fracciones III y IV, y 265, segundo párrafo, del Código Electoral del Distrito Federal.

Lo anterior es así, ya que como se demostró con anterioridad, al emplear la palabra “gobierna” dentro de su propaganda electoral, el partido político indebidamente se adjudicó un programa de gobierno que en la pinta es mencionado (apoyo a la micro y pequeña empresa, y la instalación de comedores populares), ajustando su conducta a la norma que prohíbe la misma; es decir, cuando a través de su propaganda electoral, no es claro en separarse de la actividad realizada por los órganos de gobierno en el Distrito Federal, sino que veladamente utiliza expresiones tendentes a hacer creer al electorado que quien gobierna es el partido, incurre en la conducta prohibida y vulnera con ello el principio de equidad en la contienda.

Ello es así, porque pareciera que el partido político cree que sólo se comete la infracción electoral, cuando la adjudicación de un programa de gobierno significa apropiarse con acciones y disponer de él, operarlo directamente. Sin embargo, como se razonó con anterioridad, también las manifestaciones (a través de la propaganda electoral), en las que se hagan creer al electorado que la existencia o subsistencia de un programa se debe a que el partido es quien gobierna, tienen los alcances prohibidos por la Constitución y la ley, que es aprovecharse de los recursos públicos que ejerce un gobierno, para sacar ventaja electoral de ello.

En ese sentido, es claro para este Tribunal que la autoridad electoral no vulneró el principio de **legalidad en su vertiente de tipicidad y exacta aplicación de la ley**.

Los principios del derecho penal son aplicables, *mutatis mutandi*, al derecho administrativo sancionador, en virtud de que en ambos derechos son manifestaciones del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius punendi*). Así, ese poder punitivo estatal se encuentra puntualmente limitado por el principio de legalidad, en el sentido de que aquello que no

SUP-JRC-65/2011

esté expresamente prohibido por una norma jurídica está permitido para los gobernados; en tanto que para las autoridades todos aquello que no les está facultado por la ley, les esta prohibido realizar.

Lo anterior, significa que tanto el supuesto normativo como la sanción que corresponda deben preverse por escrito en ley, lo que se conoce como lo garantía de tipicidad, tal y como lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”.

Al respecto, el jurista español Alejandro Nieto explica que [en el derecho administrativo sancionador] lo común es que se prevea de manera genérica y no concreta, pues el detalle que requiere establecer infracciones y sanciones singulares es un “lujo” de las leyes penales, dando a entender que la gama de infracciones en el ámbito administrativo es considerablemente mayor y, por tanto, resulta imposible establecer infracciones y sanciones concretas.

De ahí que, como ya se dijo, en general, los principios del derecho penal sean aplicables al derecho administrativo sancionador, pero adecuándolos a las circunstancias particulares de éste y a la naturaleza de los bienes jurídicos que se tutelan, ya que es evidente que en ambos derechos se protegen cuestiones distintas. El derecho penal protege los bienes jurídicos que se consideran de mayor trascendencia del individuo y del Estado, mientras que el derecho administrativo sancionador busca tutelar intereses generados en el ámbito social y que tienden a que la autoridad administrativa lleve a cabo su función.

Esto ha sido plasmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante emitida bajo el rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**”.

Asimismo, Alejandro Nieto considera que la aplicación de los principios que rigen al derecho penal en el derecho administrativo sancionador debe realizarse con menor rigor y mayor flexibilidad. De igual manera, para este autor no cabe duda de que los principios del derecho penal no son aplicables al derecho administrativo sancionador de manera mecánica sino que debe hacerse con ciertos matices.

Es importante señalar que, tal como sucede en el derecho penal, la analogía está prohibida en el derecho administrativo sancionador en la medida en que esto implique la creación de un nuevo tipo o sanción no prevista en la norma, pero ello no significa que no quepa interpretación alguna de los tipos normativos existentes. De esta forma, se reitera que aquellos principios rectores de la materia penal se deben adecuar a las particularidades del caso en el ámbito del administrativo sancionador electoral.

Tomando en cuenta lo anterior, debe señalarse que cuando la autoridad responsable aduce y demuestra que la conducta desplegada por el partido político se ajusta al tipo previsto en el artículo 265, segundo párrafo, del Código citado, está cumpliendo a cabalidad con el principio de tipicidad y no cae en el supuesto de analogía que invoca el partido político actor, sino que por el contrario, hace un ejercicio de subsunción de la norma al caso concreto, por lo que esta parte del agravio también deviene en infundada.

En consecuencia, cuando la autoridad responsable ajusta la conducta al tipo administrativo y el mismo determina que la violación a la prohibición será sancionada en los términos del propio Código Electoral local, se actualiza hacer referencia a los artículos 26, fracciones I, XIII y XIX, así como 173 del citado ordenamiento, que determinan cuáles son las obligaciones de los partidos políticos y su consecuencia jurídica cuando se incumplan. Cabe señalar que las dos infracciones por las que se sancionó al partido político actor en la resolución impugnada, esto es, colocación de propaganda en lugar prohibido, en contravención a lo dispuesto en el artículo 263, fracción IV, (circunstancia que quedó firme en la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y la adjudicación de un programa de gobierno, en trasgresión del artículo 265, segundo párrafo, ambos del Código Electoral del Distrito Federal quedaron plenamente acreditadas tal y como se razonó por la autoridad responsable, siendo procedente su sanción en términos del Código citado.

2. Indebida individualización de la sanción.

Es motivo de agravio, según el actor, que la autoridad responsable, en la graduación de la falta, determinara que transgredió obligaciones previstas directamente en el Código Electoral del Distrito Federal, que a su juicio afectaron no sólo los principios y valores tutelados en esa norma, sino la equidad en la competencia. Sin embargo, a decir del partido político, no basta con fijar la graduación de la presunta infracción como particularmente grave de modo discrecional, sino que lo procedente era que una vez acreditada la presunta infracción y su imputación, la autoridad precisara si se trataba de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para determinar si alcanzaba o no el grado de particularmente grave, y con todo esto, proceder a localizar la clase de sanción que legalmente correspondería aplicar.

En el caso, el partido político advierte que la responsable se limitó a concluir que la falta es particularmente grave, sin mediar la valoración de la gravedad ordinaria, especial o mayor, elementos indispensables para la correcta motivación de la gravedad de la falta.

Con relación a este agravio, este Tribunal considera que es **INFUNDADO** por las razones siguientes.

Del análisis de la resolución combatida RS-114-10, se advierte que la responsable fue exhaustiva en la motivación y fundamentación, y tomó en cuenta diversos elementos para la

SUP-JRC-65/2011

fijación e individualización de la sanción, ya que, como se desprende del Considerando relativo al “MARCO NORMATIVO DE LA INDIVIDUALIZACIÓN” de la sanción, visible a fojas 1552 a 1560 del Cuaderno Accesorio III del expediente que se resuelve, expresa el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que consideró para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

De igual forma, se desprende que la autoridad responsable expresó, puntualmente, en el Considerando relativo a la “INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN”, visible a fojas 1560 a 1565 del Cuaderno Accesorio III del expediente que se resuelve, las razones que tomó en cuenta para individualizar la sanción, tales como, el tipo de infracción (colocación de propaganda electoral en un lugar prohibido y la adjudicación de un programa de gobierno); las disposiciones normativas violadas; la naturaleza de la infracción; las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la comisión de la infracción; el conocimiento de la obligación prohibitiva transgredida por parte del partido actor sancionado; la intencionalidad del infractor; la afectación producida como resultado de la infracción; el beneficio obtenido, entre otras, y que por su relevancia se destacan las siguientes:

En cuanto al **tipo de infracción**, la responsable señaló que las faltas en estudio derivaron de una acción, porque se traducen en la trasgresión a las prohibiciones relacionadas con la colocación de propaganda electoral en lugar prohibido y la adjudicación de un programa de gobierno. Asimismo, señaló que las **infracciones** deben calificarse como **SUSTANTIVAS**, ya que existe un incumplimiento liso y llano a dos prohibiciones expresas que le impone el legislador electoral en el Distrito Federal.

En cuanto al beneficio obtenido por el partido político, en la resolución claramente se señaló que el mismo era de tipo electoral, pues se buscó posicionarse frente a la población con miras a obtener su apoyo en la jornada comicial, lo cual generó un beneficio electoral indebido, trastocando así el principio de equidad en la contienda; es decir, la responsable señaló que al haberse intentado asimilar el partido con el Gobierno del Distrito Federal generó una situación de desventaja respecto de los demás contendientes, con lo que no sólo se trasgredieron los principios rectores en materia electoral, sino que, además, se puso en riesgo la equidad en la contienda.

Igualmente, del estudio de la resolución impugnada se advierte que la responsable, al momento de la graduación de la gravedad, visible a fojas 1565 a 1570 del Cuaderno Accesorio III del expediente que se resuelve, tomó en cuenta las atenuantes y agravantes del caso que nos ocupa, así como lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JRC-112/2010, tomando como atenuante, únicamente, lo relativo a que las acciones desplegadas por el infractor se constriñeron a un espacio limitado de la Delegación Tlalpan, así como que no existió evidencia para sostener una fuente o destino ilícito en

los fondos empleados para elaborar y difundir la propaganda irregular.

Por otra parte, como agravantes, consideró que la falta era sustantiva, que con su conducta se infringieron dos disposiciones prohibitivas del Código Electoral local, las cuales eran de su pleno conocimiento; que se cometieron durante el proceso electoral 2008-2009 y que su conducta transgredió los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral.

Si bien, en la resolución impugnada se hace referencia a diversos precedentes en los cuales se sancionó al partido político actor por infringir el segundo párrafo del artículo 265 del Código citado, en la misma se hace la aclaración de que no serán tomados como agravantes de la conducta desplegada por el instituto político actor, pues no se hizo en los mismos la distinción normativa a que hace alusión la Sala Superior entre adjudicación y utilización de un programa de gobierno.

Ahora, con respecto a la calificación de las infracciones (colocación de propaganda electoral en un lugar prohibido y la adjudicación de un programa de gobierno) que hace la responsable de *“particularmente graves”*, este Tribunal llega a la convicción de que la misma es apegada a derecho, toda vez que para que la autoridad responsable llegara a esa conclusión, valoró y tomó en cuenta todos los elementos objetivos (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) y subjetivos (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia la intencionalidad –culpa o dolo-, capacidad económica y la reincidencia) del expediente que se resuelve, tal y como se advierte del estudio de la resolución impugnada, particularmente de los Considerandos relativos a “LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN”, el de la “GRADUACIÓN DE LA GRAVEDAD” y el de la DETERMINACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN A IMPONER AL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA”.

Por otra parte, no hay contravención al criterio de jurisprudencia obligatorio **“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”**, toda vez que mediante el Acuerdo 4/2010 de seis de septiembre de dos mil diez, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que dicho criterio ya no era vigente.

Por lo anterior, para este Tribunal Electoral local quedó demostrado que la calificación de las infracciones como “particularmente graves” realizadas por la autoridad responsable fue apegada a derecho, pues tomó en cuenta todos los elementos objetivos y subjetivos para determinar si alcanzaba ese grado, cumpliendo con ello la garantía de legalidad, en su vertiente de debida fundamentación y motivación.

Sentido de la sentencia. En consecuencia, al haber resultado infundados los agravios expuestos por el Partido de

SUP-JRC-65/2011

la Revolución Democrática, este Tribunal decide que la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, identificada con la clave RS-114-10, dentro del procedimiento de queja con número de expediente IEDF-QCG/130/2009, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil diez, se dictó conforme a derecho, por lo que **debe confirmarse**, ya que quedó plenamente acreditado que el citado partido colocó propaganda electoral en lugar prohibido, en la que empleó manifestaciones con las que se adjudicó un programa de gobierno, lesionando con ello el principio de equidad que rige la contienda, y que la individualización de la sanción está debidamente fundada y motivada.

Por lo expuesto, y con fundamento, además, en lo previsto en los artículos 156, 160, fracción II; 163, fracciones II y VI; 167, fracción X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 36, 59, 61, 62 y 65 de la Ley Procesal Electoral, ambos para esta entidad federativa, **el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal.**

RESOLVIÓ

ÚNICO. Se confirma la resolución **RS-114-10**, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el diecisiete de diciembre de dos mil diez, acorde con lo expuesto en esta sentencia.

II. Segundo juicio de revisión constitucional electoral.

Disconforme con la sentencia precisada en el punto 12 (doce) del resultando que antecede, el tres de marzo de dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, presentó en la Oficialía de Partes de la aludida autoridad jurisdiccional electoral local, escrito de demanda del juicio al rubro indicado.

III. Recepción de expediente en Sala Superior.

Mediante oficio TEDF/SG/0219/2011, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el día cuatro de marzo de dos mil once, el Secretario Técnico en funciones de Secretario General del Tribunal Electoral del Distrito Federal, remitió: **1)** El original del curso de presentación y del escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral; **2)** El expediente original del

juicio electoral clave TEDF-JEL-007/2011, y **3)** Informe circunstanciado.

IV. Turno a Ponencia. Mediante proveído de fecha cuatro de marzo de dos mil once, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JRC-65/2011, con motivo del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

En su oportunidad, el expediente al rubro indicado fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación. En proveído de siete de marzo de dos mil once, el Magistrado Instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del juicio de revisión constitucional electoral que motivó la integración del expediente SUP-JRC-65/2011, para su correspondiente substanciación.

VI. Tercero interesado. Durante la substanciación del citado juicio al rubro indicado no compareció tercero interesado alguno, como se precisa en el oficio con clave alfanumérica TEDF/SG/0228/2011, de fecha ocho de marzo de dos mil once, signado por el Secretario General del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que obra en los autos del juicio que se resuelve.

VII. Admisión y requisitos de procedibilidad. Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil once, el Magistrado Instructor, al considerar que estaban satisfechos los requisitos

SUP-JRC-65/2011

de procedibilidad del juicio en que se actúa, admitió a trámite la demanda del juicio de revisión constitucional electoral.

VIII. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil once, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, con lo cual quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia, y

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido para controvertir la sentencia dictada en el juicio electoral TEDF-JEL/007/2011, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil once, mediante la cual se determinó confirmar la resolución RS-114-10, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en la que se determinó sancionar al Instituto político actor, por la comisión de actos presuntamente violatorios de la normativa electoral del Distrito Federal.

Por tanto, toda vez que la sentencia impugnada en el juicio al rubro indicado, confirmó la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, es inconcuso que se actualiza la competencia de esta Sala Superior, para conocer del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO. Conceptos de agravio. En su escrito de demanda, el partido político actor expresa los conceptos de agravio que a continuación se reproducen:

AGRAVIO PRIMERO. Errónea calificación de la presunta infracción. La resolución recurrida violenta en mi perjuicio los principios constitucionales de legalidad, de certeza y de objetividad, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República, en relación con la supuesta actualización del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, en la hipótesis relativa a que el Partido de la Revolución Democrática se **adjudicó o apropió** en beneficio propio el Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa y la acción gubernamental de Comedores Populares, ambos operados por el Gobierno del Distrito Federal, al hacer cita de dichos programaste gobierno en una pinta en la vía pública en la Delegación Tlalpan, Distrito Federal.

En este sentido, en el agravio SEGUNDO de la demanda de juicio electoral incoado por mi representado en contra de la resolución del Instituto Electoral del Distrito Federal, narrada en los hechos, se argumentó la conculcación de los principios de legalidad electoral y de proporcionalidad, en relación

SUP-JRC-65/2011

con la graduación de la gravedad de las presuntas infracciones al artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal.

Al respecto, la sentencia hoy recurrida declaró infundado tal agravio, sustancialmente, al considerar, en esencia, que la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal tomó en cuenta un “marco normativo de la individualización” que previo entrosar elementos, el tipo de infracción y los artículos o disposiciones violadas. Es decir, la supuesta **apropiación** de programas del Gobierno del Distrito Federal en beneficio del Partido de la Revolución Democrática, y en consecuencia, la infracción del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal.

No obstante, el Tribunal responsable debió verificar si los hechos que tuvo por acreditados encuadran en el supuesto de adjudicación de programas de gobierno, previsto en la norma invocada, atento al principio de certeza en materia electoral.

Tal es así, pues los hechos que el Instituto Electoral del Distrito Federal tuvo por acreditados y que el Tribunal Electoral del Distrito Federal confirmó, consisten esencialmente en lo siguiente:

“Logo del PRD, sol azteca, Gobierna para tu bien, CED TLALPAN, PRD TLALPAN. Un Partido de Izquierda que Gobierna Para tu Bien. 300 COMEDORES POPULARES en Apoyo a la Economía Popular. Logo del PRD sol azteca. Tu negocio crece, Programa de apoyo a la Micro pequeña empresa. Así sí gana la gente”.

Son hechos que NO encuadran en el supuesto de adjudicarse o apropiarse un programa de gobierno, pues del contenido del mensaje contenido en la propaganda trasunta no se advierte con claridad, ni objetividad, ni certeza, el nexo causal entre la realización de los programas de gobierno imputados y su apropiación directa, autoría directa, o

responsabilidad directa a cargo del Partido de la Revolución Democrática.

En su caso, atendiendo al contexto del mensaje contenido en dicha propaganda solo se podría establecer que se trató de la **utilización** del nombre de dichos programas de gobierno por el Partido de la Revolución Democrática en el contexto de una propaganda política, pero no de su adjudicación o apropiación por mi representado. Esto es así, habida cuenta que el Diccionario de la Real Academia Española, define el término **utilizar**; como **“Aprovecharse de algo”**. A su vez, el mismo Diccionario define que el vocablo **aprovechar** significa **“emplear útilmente algo, hacerlo provechoso o sacarle el máximo rendimiento**. Como se puede apreciar, el concepto de utilizar se relaciona de manera directa con el aprovechamiento o empleo de una cosa.

Aplicando estos conceptos al presente caso, en particular a los hechos probados se puede afirmar que la propaganda acreditada por la responsable debió calificarse como la utilización en vez de como la apropiación o adjudicación de programas de gobierno. Pues la mención de esos programas de gobierno con el emblema del Partido de la Revolución Democrática solo implicó emplearla o hacerlos provechosos, en el contexto de debate y exposición pública de las acciones y programas de gobierno, que es dable hacer a los Partidos Políticos en su calidad de entidades de interés público.

Sin embargo, al no hacerlo así, el tribunal responsable infringió el principio de certeza al que está constreñido de acuerdo con el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República.

En consecuencia, solicito que esa H. Sala Superior declare fundado este agravio y que en plenitud de jurisdicción **reclasifique** los hechos probados como la utilización de la denominación de normas de gobiernos a cargo de mi representado,

para el efecto señalado en el agravio SEGUNDO de esta demanda.

Sustento la petición de reclasificar la infracción conforme a los hechos probados, *mutatis mutandis*, en el siguiente criterio jurisprudencial:

“RECLASIFICACIÓN DEL DELITO. CUANDO EL JUEZ DE LA CAUSA DICTA SENTENCIA POR UNO DIVERSO CONTENIDO EN EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, TENIENDO COMO BASE LOS MISMOS HECHOS, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). Dicho precepto constitucional exige, como uno de los requisitos para el dictado del auto de formal prisión, que se expresen el delito que se imputa al acusado y los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado; asimismo, establece que proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en fallo de formal prisión o de sujeción a proceso. Ahora bien, la palabra delito empleada en la citada disposición constitucional, debe entenderse no en el sentido literal del nombre con el que se denomina al hecho delictuoso (en su clasificación legal), sino como el conjunto de hechos materia de la consignación, y de aquellos por los que se decreta la formal prisión. En estas condiciones, si se dicta auto de formal prisión por un delito (entendido como la clasificación legal contenida en los Códigos Penales) y, posteriormente en atención a que el Ministerio Público precisó su pretensión y formuló sus conclusiones acusatorias por uno diverso, con base en los mismos hechos, y a que el procesado estaba en oportunidad de formular su defensa en contra de dicha acusación, el Juez de la causa dicta la sentencia correspondiente y clasifica los hechos en forma distinta a la contenida en el auto de formal prisión, se concluye que tal actuación es acorde con lo establecido en el precepto constitucional de referencia, y que dicha reclasificación no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica”.

AGRAVIO SEGUNDO. Inconstitucionalidad e inaplicación del artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, en la porción relacionada con la prohibición a los Partidos

Políticos de utilizar en beneficio propio programas de gobierno.

Esta norma deviene contraria al derecho fundamental de libertad de expresión, reconocido por el Estado Mexicano en el artículo 6o, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derecho fundamental potenciado a su vez por el artículo 1o, párrafo primero, de la Constitución Federal concatenado con los artículos 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como 13, párrafo 1 , de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, lo cual lesiona gravemente esta garantía fundamental de que debe gozar toda persona, sea física o jurídica, con especial protección a la actividad de interés público de los Partidos Políticos, entre otros supuestos, al difundir ideas en el ámbito político.

Asimismo el artículo que se pide no aplicar al caso restringe indebidamente el fin de los Partidos Políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, resultando así también contrario al artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución General de la República. Esencialmente, porque de ambos dispositivos constitucionales deviene el reconocimiento para los Partidos Políticos de un derecho fundamental de libertad de expresión, en el contexto del debate político que les es propio.

Conforme a tales dispositivos constitucionales, los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones, en tanto la misma resulta acorde con su naturaleza hasta necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones, no obstante lo cual, dicha libertad se ejercita en el contexto de las tareas que llevan a cabo y con apego a las directrices fundamentalmente contenidas en el artículo 6o y 41 de la Constitución Federal, lo que significa, como ya se vio en la especie, que por su naturaleza la propaganda del Partido de la Revolución Democrática investigada, si bien está dada en el contexto de un proceso electoral, se encuadra en el debate público de las ideas y propuestas que

SUP-JRC-65/2011

promueve en su Programa de Acción, dentro de un contexto que se ajusta a los principios del Estado democrático y social de Derecho, ya que difunde a la comunidad en general, expresiones sobre su posición de izquierda relacionada con políticas públicas que impulsa desde sus documentos básicos.

Esta postura armonizadora de las disposiciones contenidas en los artículos 6o y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se corrobora, además, en la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, febrero de dos mil cuatro, página cuatrocientos cincuenta y una, que a continuación se transcribe:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES, 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 ésta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.**

P./J. 2/2004

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.”

En este marco general, el artículo 6, párrafo primero de la de la Constitución General de la República dispone:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público...”

Asimismo, el artículo 1, párrafo primero de la Constitución al prever que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán restringirse; ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, tutela cualquier derecho fundamental previsto de una manera más desarrollada y amplia con los tratados internacionales que forman parte del derecho positivo mexicano, es decir, se permite potenciar el derecho fundamental de una mejor manera, prefiriendo la aplicación de la Constitución y el derecho internacional sobre las leyes locales de rango inferior, máxime cuando ese H. Tribunal tiene competencia para no aplicar leyes al caso en resolución.

En la especie tutelan de una mejor manera y por tanto potencian la libertad constitucional de expresión, los artículos 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como 13, párrafo 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos internacionales se encuentran debidamente integrados al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por el artículo 133 de la Constitución General de la República, toda vez que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue aprobado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 18 del diciembre de 1980, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, en tanto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; conforme al Decreto publicado en

SUP-JRC-65/2011

el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero del año de 1981.

Al respecto, el artículo 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente:

ARTICULO 19

1. ...

2. **Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.**

Por su parte, el artículo 13, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la letra dispone:

“ARTÍCULO 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Por su parte, el artículo 41, base I, párrafos primero y segundo, de la Constitución General de la República dispone en las partes que interesan que **los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática.**

Precisado lo anterior, en la especie, **el artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del diez de enero de dos mil ocho,**

en vigor hasta el veinte de diciembre de dos mil diez y cuando ocurrieron los hechos sancionados, dispone una indebida restricción a la libertad de expresión de que goza mi representado, si se toma en cuenta el fin señalado a los institutos políticos en el artículo 41, base I de la Constitución, situaciones que tornan inconstitucional la norma electoral.

El artículo señalado dispone: ***“Queda prohibido a los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos, adjudicárselo utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno. La violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este Código.”***

La inconstitucionalidad de precepto debe entenderse en dos vertientes, sin perder de vista el contexto y los antecedentes del caso concreto en estudio, a saber: **1)** la contraposición al artículo 60, párrafo primero de la Constitución y la restricción al derecho fundamental de expresión tutelado constitucionalmente y por los instrumentos internacionales citados; **2)** la contravención al artículo 41, base I, párrafo segundo de la Constitución General de la República, al impedir la norma a mi representado cumplir a plenitud su fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través de la difusión de políticas públicas acordes a su programa de acción.

Tocante a la primer vertiente, en precepto aplicado es inconstitucional porque trastocó la libertad de expresión de mi representado a través de la propaganda reprochada, calificada como electoral, al ser objeto de inquisición judicial, sin cumplir con los requisitos fijados por el artículo 60, párrafo primero de la Constitución General de la República. Esto pues si bien el precepto cuya inconstitucionalidad se aduce dispone la prohibición a los Partidos Políticos de adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de programas de gobierno, en el caso concreto, la difusión de la propaganda política en modo alguno colma la prohibición, sino que por el contrario expone

SUP-JRC-65/2011

algunos programas sociales organizados y realizados por el Gobierno del Distrito Federal, que coinciden con el programa de acción del Partido de la Revolución Democrática, lo cual se enmarca en su libertad de difundir ideas para promover una opinión mejor informada entre la población.

Así las cosas, no está probado en el sumario que la propaganda imputada al Partido de la Revolución Democrática ataque a la moral, ni afecte los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. Pues a pesar de que a juicio de la responsable se trata de propaganda electoral que afectaría la equidad en la competencia electoral con los demás partidos políticos, al hacerse mención a programas de gobierno, lo cierto es que solamente calificó favorablemente, en el debate y el escrutinio público, un acierto del Gobierno del Distrito Federal como son los programas de gobierno reprochados.

En otras palabras, la prohibición de **utilizar** programas de gobierno en beneficio propio, dispuesta en el artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, prejuzga sobre que toda información o expresión que difunda mi representado, haciendo alusión a programas de gobierno o a políticas públicas con las que coincide, necesariamente será o implicará utilizar en beneficio propio la realización de programas de gobierno por utilizar vocablos o manifestar ideas en el contexto del debate político-electoral, circunstancia insostenible. El precepto electoral debe siempre respetar la libertad fundamental de expresión de los partidos políticos en el contexto de la propaganda política ordinaria que difunden, pues es la forma en que puede arraigar en la ciudadanía una opinión mejor informada, promover sus principios y programa de acción, así como para dar a conocer sus avances concretos

Tal norma es también inconstitucional, por extensión de la tutela del derecho de libre expresión, consignado en el artículo 19, párrafo 2 del acuerdo del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, libertad que no puede ser

restringida ni suspendida salvo en los casos y con las condiciones que la Constitución General de la República establece. Esto, pues tales instrumentos internacionales protegen el derecho de toda persona a la libertad de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito de forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento. En la especie la norma aplicada es sumamente restrictiva de estos derechos, al suponer que con cualquier expresión relacionada con políticas de gobierno hecha por los partidos políticos implicará la adjudicación o uso indebido de programas de gobierno.

En concomitancia con lo dicho, resulta fundamental advertir que **la libertad de expresión protege de modo directo el derecho de las personas físicas o morales, a expresar sus ideas no solo en cualquier materia, sino especialmente en materia social política**, pues las ideas en torno a ellas inciden necesariamente en asuntos de interés general y de orden público. En otras palabras, la manifestación que las personas hagan en torno a sus ideas políticas o sociales, están especialmente protegidas de manera clara y enérgica por la garantía de libre expresión.

Sustento lo anterior en el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a CLXV/2004, consultable en el tomo XXI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a enero de 2005, criterio que establece lo siguiente:

Novena Época
Instancia: Primera Sala,
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y
su Gaceta
XXI, Enero de 2005
Página: 421
Tesis: 1a. CLXV/2004
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA. La libertad de expresión e imprenta goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa. Desde esta perspectiva, se entiende que las libertades de expresión e imprenta protejan de manera especialmente clara y enérgica el derecho del individuo a expresar sus ideas en materia política, y que otro tipo de discursos expresivos, como el comercial, estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, la publicidad puede, en ciertos casos y bajo ciertas circunstancias, constituir una aportación al debate ciudadano sobre los asuntos públicos, y puede contribuir a difundir y a dar plasticidad a ideas que pueden y deben legítimamente ingresar en el debate público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el discurso comercial se reduce simplemente a un conjunto de mensajes que proponen a sus receptores la realización de una transacción comercial y, en esa medida, su producción puede ser regulada por el legislador dentro de límites mucho más amplios que si tratara de un caso de ejercicio de la libertad de expresión en materia política. Si bien no puede afirmarse, ex ante y de manera absoluta, que el discurso comercial esté totalmente fuera del ámbito de proyección de la libertad de expresión, en la mayoría de ocasiones al mismo solamente complementa el libre ejercicio de una actividad empresarial, por lo que le son aplicables las limitaciones legales y constitucionales que se proyectan sobre esta última. Esto es así cuando las limitaciones inciden en la dimensión puramente informativa de la publicidad y la relación de la publicidad con el ejercicio de la libertad de imprenta no se da en el caso concreto. El legislador, por tanto, al considerar la publicidad en cuanto mensaje que da información sobre la oferta empresarial puede someterla a los límites de veracidad y claridad exigibles en este ámbito.

Amparo en revisión 91/2004. Crédito Afianzador, S.A. de C.V., Compañía Mexicana de Garantías. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl M. Mejía Garza.

Por otro lado, esa H. Sala Superior de ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que **no se considerará que existe infracción a la normativa electoral, entre otros supuestos, cuando se trate de la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre y el fomento de una auténtica cultura democrática**, lo cual es congruente con la tutela efectiva del derecho fundamental de libre expresión en materia política. El rubro y texto del criterio obligatorio en trato, son del tenor literal siguiente:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFIRMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.— El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no en absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, **no se considera**

transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones y opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-288/2007—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sala Unitaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—23 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.— Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-367/2007—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—7 de Noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.

Recurso de apelación. SUP-RAP-118/2008, y acumulado.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática y otro—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—20 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Carlos Ortiz Martínez y David Cienfuegos Salgado.

Por lo que hace a la segunda vertiente, el artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal contraviene a su vez el artículo 41, base I, párrafo segundo de la Constitución General de la República, al impedir a los partidos políticos, en el caso a mi representado, cumplir a plenitud su fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través de la difusión de políticas públicas acordes a su programa de acción. Sustento lo dicho en que por su naturaleza de entidad de interés público, mi representado está facultado para

hacer de conocimiento de la ciudadanía por los medios lícitos a su alcance hechos de relevancia para la comunidad, máxime si son impulsados por él.

El precepto constitucional invocado no deja en el ámbito de la ley secundaria los mecanismos y formas concretas a partir de las cuales los partidos políticos deben cumplir su fin de promoción de la participación ciudadana en la vida democrática, lo cual se traduce en una libertad amplia para definir los canales y métodos para lograrlo. A su vez, la participación de los ciudadano en la vida democrática no encuentra límite en el texto constitucional, por lo que puede darse libremente, aunque siempre en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, incluyendo el derecho ciudadano a estar informadas de políticas públicas por los partidos políticos, equiparable al derecho constitucional a la información.

En tales circunstancias, el artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal es contrario al fin de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida demócrata, a través de los métodos que estime pertinentes, al poner restricciones a la actuación de los partidos políticos, bajo el supuesto de utilizar en beneficio propio la realización de programas de gobierno. En el caso, la norma se torna inconstitucional habida cuenta de que limita la libertad del Partido de la Revolución Democrática para promover la participación ciudadana democrática, en el marco de un proceso electoral, mediante una campaña informativa que califica de favorables programas de gobierno que comulgan con el programa de acción que promueve, como quedó demostrado en la demanda de juicio electoral.

En estas condiciones, de conformidad con el marco constitucional vigente, los partidos políticos sí están autorizados para que en la difusión de su propaganda política o electoral utilicen la información que derive de programas de entes de gobierno, pues ello naturalmente contribuye a la creación del debate público que les corresponde como entes de interés

público, para difundir su posicionamiento frente a determinadas políticas públicas, máxime cuando coinciden con sus documentos básicos, así como para propiciar la información de asuntos de relevancia para la comunidad y una opinión pública mejor informada, aspectos que se encuentran estrechamente vinculados con la libertad de expresión de los partidos políticos y con su fin constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, lo cual solo es posible, exponiendo públicamente tales aspectos, por los medios legales a su alcance.

Esta interpretación de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra avalada por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en la tesis jurisprudencial siguiente:

“PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.—*De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida 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, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.*

Recurso de apelación. SUP-RAP-15/2009 y acumulado.—Actores: Partido de la Revolución Democrática y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—25 de febrero de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Engrose: María del Carmen Alanis Figueroa.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann.

Recurso de apelación. SUP-RAP-21/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Coahuila.—25 de febrero de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Juan Marcos Dávila Rangel.

Recurso de apelación. SUP-RAP-22/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Guanajuato.—25 de febrero de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretarios: Arquímedes Gregorio Loranca Luna y Sergio Arturo Guerrero Olvera.

Al respecto, esa H. Sala Superior, en el juicio de revisión constitucional electoral con clave alfanumérica de expediente SUP-JRC-12/2010, en el cual también el Partido de la Revolución Democrática solicitó la inaplicación del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, por limitar la garantía de libertad de expresión dentro del debate político de los partidos, prevista en los artículos 6 y 41, párrafo segundo, Base I, de la de la Constitución Federal, sostuvo lo siguiente:

“Ahora bien, la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

SUP-JRC-65/2011

En congruencia, se ha considerado que el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados los fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante status constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas:

Así, los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el status constitucional de entidades de interés público

Por tanto, el interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurarla sujeción puntual y efectiva de dichos entes al orden jurídico.

Permitir una interpretación contraria a lo anterior, implicaría prohiar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho, porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos en tanto entidades de interés público.

En ese tenor, la valoración positiva que realiza un partido político, en su propaganda, respecto de un programa social, o la utilización de un logro gubernamental, que puede confundirse con cuestiones institucionales, no es más que un juicio de valor que incluso, puede ser sometido a confrontación, y que, en todo caso, debe ser permitido hasta en tanto no se rebasen limitantes tales como la de apropiarse indebidamente, de los mismos, o atentar contra la honra y la dignidad, razón por la cual es necesario ponderar este

derecho fundamental concreto de la libertad de expresión frente a principios como el de la equidad;

Ahora bien, los partidos políticos, al usar programas o acciones, para destacar supuestos logros de un gobierno procedente de sus filas, se colocan en una hipótesis que admite información o propaganda en sentido contrario, de carácter crítico o aclarador, esto es, en un ambiente de auténtico debate público, pues hay quienes apoyan una decisión y la valoran positivamente y, desde luego, quienes critican esa decisión y la valoran negativamente.

Precisamente en eso radica la libertad de expresión en un ambiente democrático, que permite a todas las opiniones poner en la mesa de debate cualquier postura, de tal manera que la opinión pública se forma a partir de las opiniones convergentes, disidentes o hasta contradictorias, siendo que, lo único que no se permite, es desactivar uno de los elementos del diálogo.

Así, no es posible privar a los partidos políticos de usar y capitalizar, en su propaganda política, los logros de un gobierno emanado de sus filas, pues se les estaría privando de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación a la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación y, por ende, cumplir con sus fines constitucionales.

De la misma forma, tampoco es posible vedar a los institutos políticos la utilización, en su propaganda electoral, de obras públicas o programas de gobierno para analizarlas, cuestionarlas debatirlas, en el ánimo de informar a la opinión pública y exponer las ideas que postulan.

Tales consideraciones encuentran sustento en el contenido de la tesis de jurisprudencia 2/2009, que el del tenor siguiente:

**PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL
INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN
LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL
(se transcribe).**

Por tanto, de acuerdo a lo hasta aquí analizado, una norma que impida o limite a los partidos políticos, coaliciones o candidatos, llevar a cabo actos encaminados a, dentro de los límites legales correspondientes, propiciar un mayor debate político y una opinión pública mejor informada, como puede ser, a través de su propaganda electoral, vulneraría el derecho a la libertad de expresión de los sujetos mencionados y, por tanto, resultaría contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a lo anterior, para esta Sala Superior es claro que la porción normativa del artículo 265 del Código Electoral de Distrito Federal, que prohíbe a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, usar, en beneficio propio, programas de gobierno u obras públicas, rompe con lo ÉL dispuesto en los artículos 6 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, pues el hecho de que los sujetos mencionados utilicen programas u obras de gobierno en su propaganda electoral no implica, per se, un ataque a la moral, los derechos de terceros, no provoca delito no perturba el orden público, supuestos que delimitan la libertad de expresión de acuerdo con la Constitución, sino que, por el contrario, dicha actividad conlleva la creación de debate y la generación de una opinión pública informada.

De igual manera, la prohibición en comento rompe con el artículo 41 de la Carta Fundamental. Ello, pues de conformidad el apartado I del numeral mencionado, los partidos políticos tienen reconocido, como uno de sus fines fundamentales, el promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, lo que indica que dichos institutos políticos deben llevar a cabo acciones para lograr integrar a la sociedad a 1% vida política. Uno de los mecanismos a través de los cuales pueden llevar a cabo tal fin es, sin duda, mediante la propaganda que lleven a cabo con motivo de un proceso electoral determinado y en el contexto de la campaña electoral correspondiente.

Ahora bien, si como se ha considerado con anterioridad, es válido que los partidos políticos incluyan en su propaganda la utilización de

programas u obras de gobierno, la prohibición establecida en el artículo 265 en análisis estaría prohibiendo a los partidos políticos difundir propaganda válida y, por tanto, les estaría vedando la posibilidad de cumplir con uno de los fines que tienen encomendados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

Atendiendo a lo anterior, se estima que el segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, limita la garantía de libertad de expresión dentro del debate político de los partidos, prevista en los artículos 6 y 41 de la Constitución Federal.

En ese estado de cosas, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

Aunado a ello, es importante recordar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación, y no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y evitan suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las siguientes tres condiciones: a) la restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) la restricción debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa

SUP-JRC-65/2011

menos gravosa para el interesado, y c) la restricción debe ser proporcional en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública. El principio de proporcionalidad no debe significarse porque la satisfacción de los intereses generales o públicos se haga a costa de los derechos e intereses de los particulares, a través de la búsqueda de un punto de equilibrio o de "razonabilidad".

En ese tenor, se puede concluir que la prohibición en análisis no cumple con las características de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que es dable exigir a una limitación a un derecho fundamental.

En efecto, la prohibición -a partidos políticos, coaliciones y candidatos- de utilizar, en beneficio propio, obras públicas o programas de gobierno, si bien pudiera considerarse idónea para alcanzar el fin propuesto, que sería la utilización indebida de dichas obras y programas, lo cierto es que no es necesaria, pues como se ha razonado, se debe potencializar el derecho de libertad de expresión en aras de permitir a los entes políticos desarrollar sus funciones y generar una opinión pública mejor informada, por tanto, una alternativa menos gravosa, en sí mismo es la utilización correspondiente, pero siempre dentro de los límites impuestos por la propia norma, como lo es la prohibición de apropiarse de las obras públicas y programas de gobierno.

Finalmente, la medida no se considera proporcional, pues no es acorde con el bien que se trata de guardar, toda vez que no es dable, en aras de evitar un mal uso de programas de gobierno obras sociales, por parte de partidos políticos, coaliciones y candidatos, impedir, totalmente, el ejercicio de un derecho como lo es el de libertad de expresión. Aunado a ello, se tiene que con la prohibición en análisis, se estaría privando al partido político del que emergieron los gobernantes, de mostrar al electorado su buen desempeño y, al mismo tiempo, a los partidos políticos contrincantes, el señalar los desaciertos en los que, considere, se ha incurrido, así como sus posibles soluciones.

Consecuentemente, sería declarar la inaplicación de la norma contenida en el segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del

Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición, a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de utilizar, en beneficio propio, la realización de obras públicas o programas de gobierno”.

Ahora bien, habida cuenta que de la reclasificación de la infracción, solicitada a sus Señorías como consecuencia de una correcta valoración jurídica de los hechos acreditados por el Tribunal responsable, se actualizaría en su caso, la utilización a cargo del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal de la denominación de programas de gobierno, en términos del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral; del Distrito Federal, se solicita su inaplicación al presente caso, dada su contravención a los artículos artículo 60, párrafo primero y 41, párrafo segundo, pase I, de la Constitución General de la República, en los términos señalados y por consecuencia decretar la revocación de la sentencia impugnada y de la sanción económica impuesta.

TERCERO. Planteamiento previo al estudio del fondo de la *litis*. Antes del análisis de los conceptos de agravio expuestos por el partido político enjuiciante, esta Sala Superior considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

En el juicio de revisión constitucional electoral se deben cumplir indefectiblemente, determinados principios y reglas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, cabe destacar lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que en los juicios de revisión constitucional electoral, no procede la suplencia de la

SUP-JRC-65/2011

queja deficiente, de ahí que esos juicios sean de estricto Derecho, y por ende, esta Sala Superior no pueda suplir las deficiencias u omisiones en los conceptos de agravio.

Al respecto, si bien para la expresión de conceptos de agravio, esta Sala Superior ha admitido que, se pueden tener por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, también es cierto que, como requisito indispensable, se debe expresar con claridad la causa de pedir, detallando el agravio o daño que ocasiona el acto o resolución impugnado y, los motivos que lo originaron.

Además, este Tribunal Federal ha sentado el criterio que la regla de estricto Derecho, no es obstáculo para que los conceptos de agravio aducidos por los enjuiciantes, en los medios de impugnación, se puedan advertir de cualquier capítulo del escrito inicial, debido a que no es requisito *sine qua non* que estén contenidos en el capítulo especial de conceptos de agravio, porque se pueden incluir, en cualquier parte del escrito inicial de demanda, siempre y cuando se expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo que era aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin que se debiera aplicar al caso concreto; o bien hizo una incorrecta interpretación de la norma aplicada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia S3ELJ 03/2000 y S3ELJ 02/98, consultables a fojas veintiuno a

veintitrés, de la "Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", volumen "Jurisprudencia", de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos rubros son: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"** y **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL"**.

Así, se tiene que los conceptos de agravio deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, el actor en el juicio de revisión constitucional electoral, debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, así los conceptos de agravio que no cumplan tales requisitos serán **inoperantes**, pues no controvierten el acto o resolución impugnado en sus puntos esenciales.

CUARTO. Resumen de los conceptos de agravio. De la lectura integral de la demanda se advierte que el partido político actor expresa los siguientes conceptos de agravio.

1. Aduce que la sentencia impugnada vulnera los principios de legalidad, certeza y de objetividad, porque el Tribunal responsable debió verificar si los hechos que motivaron la denuncia actualizan el supuesto de adjudicación de programas de Gobierno, previsto en el artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal.

SUP-JRC-65/2011

En ese sentido, el actor considera que del análisis del contenido de la propaganda objeto de denuncia, se podría establecer que se trató de “*utilización*” de los programas de Gobierno por parte del Partido de la Revolución Democrática en el contexto de difusión de propaganda política, pero no de adjudicación o apropiación.

Que los hechos no están controvertidos por el Instituto Electoral del Distrito Federal y que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no desconoció consistió esencialmente en lo siguiente:

“Logo del PRD, sol azteca, Governa para tu bien, CED TLALPAN, PRD TLALPAN. Un Partido de Izquierda que Governa Para tu Bien. 300 COMEDORES POPULARES en Apoyo a la Economía Popular. Logo del PRD sol azteca. Tu negocio crece, Programa de apoyo a la Micro pequeña empresa. Así sí gana la gente”.

Lo anterior, porque “el Diccionario de la Real Academia Española, define el término **utilizar**; como ‘**Aprovecharse de algo**’. A su vez, el mismo Diccionario define que el vocablo **aprovechar** significa ‘**emplear útilmente algo, hacerlo provechoso o sacarle el máximo rendimiento**’.”

Razón por la cual, la autoridad responsable debió considerar que en la propaganda objeto de denuncia, se hizo “*utilización*” de los programas de Gobierno, para emplearlos o hacerlos provechosos, en el contexto del debate y exposición pública de las acciones y programas de Gobierno, lo cual pueden hacer los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público, y que al no haberlo hecho así, se infringió el principio de certeza, en contravención del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal.

Consecuentemente, el partido político demandante aduce que se debe declarar fundado el citado concepto de agravio, para el efecto de que se “reclasifique” la infracción, a fin de que se considere, que se solo se “*utilizó*” los programas de Gobierno en la propaganda que originó la denuncia y no que se adjudicaron.

2. En otro concepto de agravio, el partido político actor solicita la inaplicación del artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, en la porción normativa relativa a la prohibición de los partidos políticos de “*utilizar en beneficio propio programas de gobierno*”.

Lo anterior, porque es contrario al derecho fundamental de libertad de expresión, establecido en el 6, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Sostiene el partido político demandante que el artículo tildado de inconstitucional lesiona gravemente la citada garantía fundamental que debe gozar toda persona, sea física o jurídica, con especial protección a la actividad de interés público de los partidos políticos, relativa a la difusión de ideas en el ámbito político.

También afirma que la porción normativa del artículo que se considera inconstitucional es violatorio de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución General de la República, porque indebidamente restringe a los partidos

SUP-JRC-65/2011

políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Aduce el partido político actor que si bien es cierto que la propaganda objeto de denuncia fue durante un procedimiento electoral, lo cierto es que esa propaganda se dio en el contexto del debate público de las ideas y propuestas que promueve en su programa de acción, dentro de un Estado democrático y social de Derecho, ya que difunde a la comunidad en general, expresiones sobre su posición de izquierda relacionada con políticas públicas que impulsa desde sus documentos básicos.

Expresa, el partido político demandante, que si bien el artículo tildado de inconstitucional establece la prohibición a los institutos políticos de adjudicar o utilizar en beneficio programas de Gobierno, en el caso concreto, la difusión de la propaganda que motivó la denuncia, solo expone algunos programas del Gobierno del Distrito Federal, que coinciden con el programa de acción del Partido de la Revolución Democrática, lo cual debe ser respetado con base en la libertad de difundir ideas para promover una opinión mejor informada entre la población.

En esa línea argumentativa, aduce el partido político enjuiciante que al hacer mención en la propaganda objeto de denuncia de los programas de Gobierno, solo fue en el contexto del debate y escrutinio público, como un acierto del Gobierno del Distrito Federal.

Esto es, que la prohibición de “*utilizar*” programas de Gobierno en beneficio propio, proscrito en el artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, “*prejuzga*” que toda información que difunda el Partido de la

Revolución Democrática en la que se aluda a programas de Gobierno con los que coincide, necesariamente implicará utilizar en beneficio propio la realización de programas de Gobierno en el contexto del debate político-electoral.

Manifiesta el enjuiciante que la Sala Superior así lo ha sostenido en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con clave alfanumérica SUP-JRC-112/2010, en el que el Partido de la Revolución Democrática solicitó la inaplicación del artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal.

QUINTO. Método de análisis. Previo al estudio de los conceptos de agravio expuestos por el partido político actor, cabe precisar que, por razón de método, serán analizados en orden diverso al planteado, sin que su examen de esta forma o por apartados, genere agravio alguno.

El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia consultable en la página veintitrés de la Compilación Oficial de "*Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*", volumen "*Jurisprudencia*", que es al tenor siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

SUP-JRC-65/2011

Esta Sala Superior analizará, por razón de método, en primer lugar, el concepto de agravio identificado con el número 2 (**dos**), consistente en la inconstitucionalidad del artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, en la porción normativa relativa a la prohibición de los partidos políticos de *“utilizar en beneficio propio programas de gobierno”*.

Posteriormente, de ser el caso, se analizará el concepto de agravio identificado con el número 1 (uno), por ser una cuestión relativa a la legalidad.

SEXTO. Estudio del fondo de la litis.

1. Estudio de constitucionalidad.

Se considera **inoperante** el concepto de agravio identificado con el número 2 (dos), porque los planteamientos de inconstitucionalidad que hace valer el actor, para efecto de inaplicar al caso concreto la porción normativa del artículo 265, del Código Electoral del Distrito Federal, en lo atinente a la prohibición de utilización de programas de gobierno u obras públicas, ya fue materia de análisis e inaplicación al caso concreto, en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, el cual fue resuelto por esta Sala Superior en sesión pública del primero de septiembre de dos mil diez.

Esto es, en el particular, a juicio de esta Sala Superior, se actualiza la institución jurídica de eficacia directa de la cosa juzgada, toda vez que el mencionado juicio de revisión constitucional electoral, fue promovido por el mismo actor, para

controvertir la sentencia de veintidós de abril de dos mil diez, del Tribunal Electoral del Distrito Federal, dictada en el juicio electoral identificado con la clave TEDF-JEL-013/2010, en la que se había determinado confirmar la resolución de veintisiete de enero de dos mil diez, del Instituto Electoral del Distrito Federal, por la que declaró fundada la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del ahora partido político enjuiciante, por la comisión de conductas consideradas antijurídicas, las cuales fueron nuevamente objeto de análisis en el acto impugnado generador del juicio que se resuelve.

Cabe precisar que en el citado juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, en cuanto al tema de inconstitucionalidad de la porción normativa relativa a la prohibición de los partidos políticos de “*utilizar en beneficio propio programas de gobierno*” se resolvió lo siguiente:

[...]

En otro orden de ideas, por cuanto hace a la **utilización** de obras públicas y programas de gobierno se tiene lo siguiente.

El Diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomos I y II, España, 2001, define el término utilizar de la siguiente manera:

Utilizar: aprovecharse de algo. (si bien no es uno de los conceptos que deban ser definidos como objeto de la presente sentencia, para una mejor comprensión de la definición anterior conviene tener presente que el diccionario en cita señala que el concepto aprovechar significa emplear útilmente algo, hacerlo provechoso o sacarle el máximo rendimiento).

Uso: acción y efecto de usar.

SUP-JRC-65/2011

Usar: hacer servir una cosa para algo.

Como se puede apreciar de la definición anterior, para lo que interesa en la presente resolución, el concepto de utilizar se relaciona de manera directa con el aprovechamiento o empleo de una cosa.

De ahí que la norma prohibitiva en análisis implica que los partidos políticos, coaliciones y candidatos no pueden, en su propaganda electoral, utilizar o emplear, en beneficio propio, la realización de obras públicas o programas de gobierno.

Ahora bien, la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

En congruencia, se ha considerado que el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados los fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante status constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas.

Así, los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el status constitucional de entidades de interés público.

Por tanto, el interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de dichos entes al orden jurídico. Permitir una interpretación contraria a lo anterior, implicaría prohiar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho, porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

En ese tenor, la valoración positiva que realiza un partido político, en su propaganda, respecto de un programa social, o la utilización de un logro gubernamental, que puede confundirse con cuestiones institucionales, no es más que un juicio de valor que, incluso, puede ser sometido a confrontación, y que, en todo caso, debe ser permitido hasta en tanto no se rebasen limitantes tales como la de apropiarse, indebidamente, de los mismos, o atentar contra la honra y la dignidad, razón por la cual es necesario ponderar este derecho fundamental concreto de la libertad de expresión frente a principios como el de la equidad.

Ahora bien, los partidos políticos, al usar programas o acciones, para destacar supuestos logros de un gobierno procedente de sus filas, se colocan en una hipótesis que admite información o propaganda en sentido contrario, de carácter crítico o aclarador, esto es, en un ambiente de auténtico debate público, pues hay quienes apoyan una decisión y la valoran positivamente y, desde luego, quienes critican esa decisión y la valoran negativamente.

Precisamente en eso radica la libertad de expresión en un ambiente democrático, que permite a todas las opiniones poner en la mesa de debate cualquier postura, de tal manera que la opinión pública se forma a partir de las opiniones convergentes, disidentes o hasta contradictorias, siendo que, lo único que no se permite, es desactivar uno de los elementos del diálogo.

Así, no es posible privar a los partidos políticos de usar y capitalizar, en su propaganda política, los logros de un gobierno emanado de sus filas, pues se les estaría privando de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación de la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación y, por ende, cumplir con sus fines constitucionales.

De la misma forma, tampoco es posible vedar a los institutos políticos la utilización, en su propaganda electoral, de obras públicas o programas de gobierno para analizarlas, cuestionarlas y debatirlas, en el ánimo de informar a la opinión pública y exponer las ideas que postulan.

Tales consideraciones encuentran sustento en el contenido de la tesis de jurisprudencia 2/2009, que es del tenor siguiente:

SUP-JRC-65/2011

PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL. (Se transcribe)

Por tanto, de acuerdo a lo hasta aquí analizado, una norma que impida o limite a los partidos políticos, coaliciones o candidatos, llevar a cabo actos encaminados a, dentro de los límites legales correspondientes, propiciar un mayor debate político y una opinión pública mejor informada, como puede ser, a través de su propaganda electoral, vulneraría el derecho a la libertad de expresión de los sujetos mencionados y, por tanto, resultaría contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a lo anterior, para esta Sala Superior es claro que la porción normativa del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, que prohíbe a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, usar, en beneficio propio, programas de gobierno u obras públicas, rompe con lo dispuesto en los artículos 6 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, pues el hecho de que los sujetos mencionados utilicen programas u obras de gobierno en su propaganda electoral no implica, per se, un ataque a la moral, los derechos de terceros, no provoca un delito no perturba el orden público, supuestos que delimitan la libertad de expresión de acuerdo con la Constitución, sino que, por el contrario, dicha actividad conlleva la creación de debate y la generación de una opinión pública mejor informada.

De igual manera, la prohibición en comento rompe con el artículo 41 de la Carta Fundamental. Ello, pues de conformidad con el apartado I del numeral mencionado, los partidos políticos tienen reconocido, como uno de sus fines fundamentales, el promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, lo que indica que dichos institutos políticos deben llevar a cabo acciones para lograr integrar a la sociedad a la vida política. Uno de los mecanismos a través de los cuales pueden llevar a cabo tal fin es, sin duda, mediante la propaganda que lleven a cabo con motivo de un proceso electoral determinado y en el contexto de la campaña electoral correspondiente.

Ahora bien, si como se ha considerado con anterioridad, es válido que los partidos políticos incluyan en su propaganda la utilización de programas u obras de gobierno, la prohibición establecida en el artículo 265 en análisis estaría prohibiendo a los partidos políticos difundir propaganda válida y, por tanto, les

estaría vedando la posibilidad de cumplir con uno de los fines que tienen encomendados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por cuanto hace al artículo 134 constitucional, mismo que el actor estima conculcado, se considera que el mismo no guarda relación con la materia de la controversia, pues el mismo se refiere a el contenido que debe observar la propaganda gubernamental, en tanto que la materia de análisis se centra en contenido de propaganda de partidos políticos, coaliciones y candidatos, durante las campañas electorales.

Atendiendo a lo anterior, se estima que el segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, limita la garantía de libertad de expresión dentro del debate político de los partidos, prevista en los artículos 6 y 41 de la Constitución Federal.

En ese estado de cosas, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

Aunado a ello, es importante recordar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación, y no sean **irracionales, injustificadas, desproporcionadas** o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las siguientes tres condiciones: a) la restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) la restricción debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y c) la restricción debe ser proporcional en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública. El principio de proporcionalidad no debe significarse

SUP-JRC-65/2011

porque la satisfacción de los intereses generales o públicos se haga a costa de los derechos e intereses de los particulares, a través de la búsqueda de un punto de equilibrio o de “razonabilidad”.

En ese tenor, se puede concluir que la prohibición en análisis no cumple con las características de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que es dable exigir a una limitación a un derecho fundamental.

En efecto, la prohibición -a partidos políticos, coaliciones y candidatos- de utilizar, en beneficio propio, obras públicas o programas de gobierno, si bien pudiera considerarse idónea para alcanzar el fin propuesto, que sería la utilización indebida de dichas obras y programas, lo cierto es que no es necesaria, pues como se ha razonado, se debe potencializar el derecho de libertad de expresión en aras de permitir a los entes políticos desarrollar sus funciones y generar una opinión pública mejor informada, por tanto, una alternativa menos gravosa, en sí mismo es la utilización correspondiente, pero siempre dentro de los límites impuestos por la propia norma, como lo es la prohibición de apropiarse de las obras públicas y programas de gobierno.

Finalmente, la medida no se considera proporcional, pues no es acorde con el bien que se trata de guardar, toda vez que no es dable, en aras de evitar un mal uso de programas de gobierno y obras sociales, por parte de partidos políticos, coaliciones y candidatos, impedir, totalmente, el ejercicio de un derecho como lo es el de libertad de expresión. Aunado a ello, se tiene que con la prohibición en análisis, se estaría privando al partido político del que emergieron los gobernantes, de mostrar al electorado su buen desempeño y, al mismo tiempo, a los partidos políticos contrincantes, el señalar los desaciertos en los que, considere, se ha incurrido, así como sus posibles soluciones.

Consecuentemente, sería declarar la inaplicación de la norma contenida en el segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición, a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de utilizar, en beneficio propio, la realización de obras públicas o programas de gobierno.

De lo trasunto, se advierte fundamentalmente que esta Sala Superior sostuvo las siguientes consideraciones:

- No era conforme a Derecho privar a los partidos políticos de usar, en su propaganda política, los logros de un

gobierno emanado de sus filas, pues se les estaría privando de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación a la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación y, por ende, cumplir con sus fines constitucionales.

- Tampoco era conforme a Derecho vedar a los institutos políticos la utilización, en su propaganda electoral, de obras públicas o programas de Gobierno para analizarlas, cuestionarlas y debatirlas, en el ánimo de informar a la opinión pública y exponer las ideas que postulan.

- La porción normativa del artículo 265, del Código Electoral del Distrito Federal, que prohíbe a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, usar, en beneficio propio, programas de Gobierno u obras públicas, contraviene lo dispuesto en los artículos 6 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La citada prohibición era contraria a lo establecido en el artículo 41, de la Constitución federal, pues de conformidad con el apartado I del numeral mencionado, los partidos políticos tienen reconocido, como uno de sus fines fundamentales, el promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, lo que indica que los institutos políticos deben llevar a cabo acciones para lograr integrar a la sociedad a la vida política.

- Lo procedente era declarar la inaplicación de la norma contenida en el segundo párrafo, del artículo 265, del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad,

SUP-JRC-65/2011

exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición, a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de utilizar, en beneficio propio, las obras públicas o programas de Gobierno.

En ese sentido de lo hasta aquí expuesto, se advierte que al haber sido declarada la inconstitucionalidad del artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, en la porción normativa relativa a la prohibición de los partidos políticos de “*utilizar en beneficio propio programas de gobierno*”, al caso concreto, pues como se apuntó en párrafos precedentes, ese examen ya fue elaborado en el diverso juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, es evidente que tal situación jurídica sigue rigiendo, por lo cual no es dable analizar nuevamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la porción normativa, dado que ya existe, como se ha expuesto, cosa juzgada respecto ello.

No es obstáculo a la conclusión anterior, que en la sentencia SUP-JRC-112/2010 se haya determinado revocar tanto la sentencia del Tribunal Electoral, como la resolución del Instituto Electoral, ambos del Distrito Federal, y que se hayan emitido nuevos actos, en específico la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil diez, dictada en el procedimiento administrativo identificado con la clave IEDF-QCG/130/2009, y la sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil once, emitida en el juicio electoral registrado bajo la clave TEDF-JEL-007/2011, esta última que constituye el acto impugnado en el juicio al rubro indicado; toda vez que la aludida determinación de revocar obedeció precisamente a la inconstitucionalidad del artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito

Federal, en la porción normativa relativa a la prohibición de los partidos políticos de “*utilizar en beneficio propio programas de gobierno*”, precepto, en que se había fundamentado originalmente la autoridad administrativa electoral local al resolver la queja primigenia y con base en el cual se determinó sancionar al ahora actor.

2. Estudio de legalidad.

En cuanto al diverso concepto de agravio precisado en el numeral 1 (uno), se considera **fundado**, por las siguientes razones de Derecho.

Previo al estudio del concepto de agravio, cabe destacar, que en la instancia local el Partido de la Revolución Democrática hizo valer como concepto de agravio que la propaganda político-electoral, específicamente respecto de las frases que contiene el mensaje en la pinta que originó la denuncia, no constituía, en forma alguna, adjudicación de los programas de gobierno u obra pública.

En este sentido, ante esta instancia federal, hace valer argumentos tendentes a evidenciar que, del contenido de la propaganda político-electoral, no se configura adjudicación de programas de gobierno, sino utilización, por lo anterior, si bien en principio, se pudiera advertir que ese concepto de agravio no se hizo valer en la instancia local, como se ha evidenciado, no es un argumento novedoso, dado que tiene vinculación con el concepto de agravio expresado en la instancia local.

Ahora bien, la pretensión del partido político actor, consiste en que se revoque la sentencia del Tribunal Electoral

SUP-JRC-65/2011

del Distrito Federal, a fin de que se determine que la conducta objeto de denuncia no actualiza la hipótesis normativa prohibitiva de adjudicación, sino la de utilización, de los programas de Gobierno y, en consecuencia, reclasificar el tipo administrativo por el cual la autoridad electoral administrativa determinó sancionar al ahora actor.

Cabe precisar que no es objeto de controversia que es un sólo mensaje político-electoral, que incluye diversas frases, el que motivó la denuncia, lo anterior está precisado en el acta circunstanciada de fecha dieciséis de mayo de dos mil nueve, elaborada por personal adscrito al Instituto Electoral del Distrito Federal, la cual es al tenor siguiente:

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL CONSEJO DISTRITAL XXXVIII EN TLALPAN ACTA CIRCUNSTANCIADA

En la ciudad de México, Distrito Federal a las diecisiete horas del dieciséis de mayo de dos mil nueve, a efecto de dar cumplimiento a la instrucción de la ciudadana Martha Loya Sepúlveda, Presidenta del Consejo Distrital XXXVIII en Tlalpan, del Instituto Electoral del Distrito Federal, para determinar si se encuentra fijada propaganda del Partido de la Revolución Democrática en el lugar ubicado en el Puente ubicado en Viaducto Tlalpan y Calzada Acoxta, colonia Lázaro Cárdenas, Código Postal uno, cuatro, tres, siete, cero que describe el ciudadano Gabriel Cadena Garrido, en su carácter de Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital XXXVIII, **en su escrito de queja** presentado el día quince de mayo del año en curso a las veinte horas con treinta minutos en este Órgano desconcentrado, procedimos a realizar un recorrido de inspección en los términos que se describen en esta acta.

Los que suscriben, ciudadanos Enrique González Páramo, Luis Rodrigo Díaz Rizo y Ángel Hernández Ortiz, en su carácter de Secretario Técnico Jurídico, Asistente Operativo Jurídico y Auxiliar, respectivamente, adscritos a la Dirección Distrital XXXVIII del propio Instituto, quienes se encuentran debidamente identificados, nos constituimos en las instalaciones que ocupa el Distrito XXXVIII en la Delegación Tlalpan, sito en Tesoreros número treinta y cinco, Colonia Toriello Guerra, Delegación Tlalpan, Código Postal uno, cuatro, cero, cinco, cero, con motivo de la diligencia ordenada referente a la queja de mérito; enseguida nos trasladamos al

domicilio señalado por el quejoso con el objeto de verificar la supuesta pinta de bardas y colocación de propaganda atribuida al probable responsable, Partido de la Revolución Democrática.

I. En tal virtud, siendo las diecisiete horas con treinta minutos del día de la fecha, nos constituimos en Viaducto Tlalpan esquina calzada Acoxta, dirección poniente-oriente de esta última calzada, a fin de ubicar el lugar conocido como “Puente Viaducto Tlalpan y Avenida Acoxta”, en el que se encontraría propaganda atribuida al presunto responsable. Situados en la esquina que forman el Viaducto Tlalpan y la calzada Acoxta, colonia Lázaro Cárdenas, Código Postal uno, cuatro, tres, siete, cero, se advierte que efectivamente ha sido colocada en el muro del puede vehicular, con dirección oriente-poniente propaganda alusiva al Partido de la Revolución Democrática relativa a microempresas y comedores populares, en la que consta el logotipo del PRD, así como los colores amarillo, negro y blanco, que lo identifican, y cuyo texto es el siguiente: **“Logo del PRD, sol azteca, Governa para tu bien. CED TLALPAN. PRD TLALPAN. Un Partido de Izquierda que Governa Para tu Bien. 300 comedores populares en Apoyo a la Economía Popular. Logo del PRD sol azteca. Tu negocio crece. Programa de apoyo a la Micro pequeña empresa. Así sí gana la gente”**; Asimismo, aparecen dos textos de propaganda electoral diversa a la del Partido de la Revolución Democrática, una de Convergencia y otra de Nueva Alianza, con las siguientes leyendas: por Convergencia: **“NO ME FALLES QUE YO NO TE FALLARÉ... JUNTOS VENCEREMOS. 5 DE JUL. VOTA POR GÁLVEZ. CANDIDATO A DIPUTADO FEDERAL 5º DISTRITO. AMLO LO APOYA. Ofc. TEL. 41684341”**.

Por Nueva Alianza: **“Logo de Nueva Alianza. 1, 2, 3... POR TI Y POR EDUCACIÓN. ADALBERTO AGUSTÍN CHÁVEZ. DIPUTADO LOCAL. DISTRITO XXXVIII. ESTE 5 DE JULIO”**.

Se acompañan a la presente, cuatro impresiones gráficas relativas a la propaganda electoral detectada.

No habiendo otra actuación pendiente de realizar, se concluye la presente diligencia, siendo las dieciocho horas del día dieciséis de mayo de dos mil nueve, levantándose la presente acta para constancia y para los efectos legales conducentes, firmando al calce el personal comisionado para la realización de la presente diligencia.

Del acta circunstanciada trasunta se advierte que en la propaganda se utilizaron las siguientes expresiones: **1) Governa para tu bien; 2) Un partido de izquierda que gobierna para tu bien; 3) 300 comedores populares en apoyo a la**

SUP-JRC-65/2011

economía popular; **4)** Tu negocio crece; **5)** Programa de apoyo a la micro pequeña empresa y **6)** Así si gana la gente.

Del análisis de las frases antes precisadas, esta Sala Superior considera que no se actualiza el tipo administrativo previsto en el párrafo segundo del artículo 265, del Código Electoral del Distrito Federal, en su porción normativa, que establece la prohibición, entre otros sujetos de Derecho, a los partidos políticos de que se adjudiquen los programas de Gobierno u obras públicas, el cual es al tenor siguiente:

Artículo 265.

[...]

Queda prohibido a los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidatos, adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno. La violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este Código.'

Es dable destacar que en la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, a foja noventa y cuatro, se sostuvo que de acuerdo a las definiciones que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española, así como el Diccionario Jurídico Mexicano, el concepto de adjudicación está íntimamente ligado al de propiedad.

Asimismo, se sostuvo en esa ejecutoria a foja noventa y cinco, que el objetivo de la prohibición de la norma, es el evitar que *“un partido político, coalición o candidato señale que una obra pública o programa de gobierno le corresponde o le es propio, con el fin de obtener una ganancia determinada que, en el caso, sería de naturaleza electoral.”*

En la ejecutoria citada, se consideró que es benéfica la prohibición de adjudicarse programas de gobierno u obras públicas, entre otras razones, para evitar que *“eventualmente ello represente un medio de coacción o violencia sobre el electorado, como método de presión encubierta.”*

En ese tenor, se sostuvo que la prohibición a los partidos políticos de que se adjudiquen obras públicas o programas de gobierno en beneficio propio, se privilegian principios constitucionales relacionados con la libertad de sufragio, y la equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

Asimismo, se concluyó que la apuntada prohibición no vulnera el artículo 6, de la Constitución federal, bajo el razonamiento de que el hecho de que se prohíba a los partidos políticos, coaliciones o candidatos, apropiarse de obras públicas o programas de gobierno no atenta contra su libertad de expresión, ya que tales sujetos de Derecho están autorizados para utilizar los mismos en su propaganda electoral.

Que en ese tenor, la prohibición de adjudicación a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de apropiarse de programas de gobierno u obras públicas es idónea para alcanzar el fin propuesto, que es el de evitar que los sujetos de Derecho mencionados ostenten *“como propios actos que por naturaleza no les corresponden, ni en cuanto a su planeación, implementación ni ejecución, y que se derivan de la acción del Estado y se financian con presupuesto público”*, razón por la cual se consideró que la medida prohibitiva es necesaria; asimismo, que no se lesiona Derecho fundamental alguno.

SUP-JRC-65/2011

En el caso en estudio, al examinar las frases en su conjunto, como se anticipó, no se advierte que el partido político enjuiciante se haya apropiado de algún programa de Gobierno como si fuera suyo.

En efecto, como lo aduce el actor, del contexto de la propaganda, solo se podría establecer que se trató de una utilización, de los programas de Gobierno, pues solo implicó su empleo en el contexto del debate y exposición pública de las acciones y programas de gobierno, que en forma alguna está prohibida por el artículo artículo 265, del Código Electoral del Distrito Federal, sino por el contrario es dable hacer a los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público, más aun cuando es un Gobierno que emana de las filas del Partido de la Revolución Democrática.

Lo anterior, porque esta Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional identificado con la clave SUP-JRC-112/2010, sostuvo que la porción normativa relativa a la prohibición de “utilizar” los programas en beneficio de los partidos políticos es contraria a la Constitución, ya que priva de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación a la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación y, por ende, cumplir con sus fines constitucionales

En otras palabras, del contexto de la propaganda objeto de la denuncia, al estar insertas las frases: **1) Gobierna para tu bien; 2) Un partido de izquierda que gobierna para tu bien; 3) 300 comedores populares en apoyo a la economía popular; 4) Tu negocio crece; 5) Programa de apoyo a la micro pequeña**

empresa y **6)** Así si gana la gente, se puede advertir que la intención del partido político es reconocer un acierto del Gobierno del Distrito Federal, con el cual coincide plenamente el partido político demandante.

El hecho de que se utilice las expresiones “Gobierno para tu bien” y “Un partido de izquierda que gobierna para tu bien” no implica la adjudicación de algún programa o logro de gobierno, pues en el lenguaje común es frecuente que esa expresión se relacione con el partido político que está en el Gobierno, que en el caso del Distrito Federal es un Gobierno emanado de las filas del Partido de la Revolución Democrática, pues el Jefe de Gobierno fue postulado por el instituto político, además de que en la Asamblea legislativa de esa entidad federativa, tiene mayoría, lo cual constituye un hecho notorio, que se invoca, con fundamento en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, en el lenguaje común, político y aún jurídico, se usa la expresión “partido político de oposición” en contraposición a “partido político en el gobierno”, dado que el sistema electoral mexicano que tiene como base fundamental la democracia, pluralidad política e ideológica y un sistema multipartidista, en el cual, existen partidos políticos de oposición a aquel cuyo candidato resultó triunfador.

Por tanto, la expresión “partido político en el gobierno” no significa que sea el partido político el que gobierna, sino que fue el que postuló al candidato que resultó triunfador en el procedimiento electoral correspondiente, por lo cual al haber

SUP-JRC-65/2011

emanado ese servidor público de un partido político, se entiende que en atención quien gobierna es el servidor público, pero sin desconocer su filiación partidista.

Entonces, es conforme a Derecho sostener que la utilización de los programas de gobierno en la propaganda política-electoral, cuando se reconoce la autoría del gobierno y no se condiciona su aplicación por parte del instituto político, es conforme a Derecho.

Criterio igual prevalece en relación a las demás frases que están insertas en la propaganda que fue materia de la denuncia: “300 comedores populares en apoyo a la economía popular”; “Tu negocio crece”; “Programa de apoyo a la micro pequeña empresa” y “Así si gana la gente”, porque esas expresiones, solo implican reconocer un logro del Gobierno del Distrito Federal, lo cual con base en la libertad de expresión está permitido, pues se da en el debate político-electoral, mas aún si tenemos en consideración que el hecho que motivó la denuncia tuvo lugar durante el procedimiento electoral del año dos mil nueve, en el que se eligieron jefes delegacionales y asambleístas en el Distrito Federal.

Razón por la cual no fue jurídico que el Tribunal responsable haya considerado al Partido de la Revolución Democrática como sujeto infractor, con base en inferencias subjetivas de que ese instituto político respecto a que se adjudicó los programas de Gobierno, pues en ninguna de las frases que conforman la propaganda que motivó la denuncia, se advierte expresión alguna de que los programas de Gobierno del Distrito Federal son propiedad del Partido de la

Revolución Democrática; de ahí que no se puede considerar que hubo adjudicación.

En consecuencia, procede revocar la sentencia impugnada del Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil diez del Instituto Electoral del Distrito Federal, para el efecto de que determine que las frases contenidas en la propaganda objeto de denuncia no constituye adjudicación sino utilización de los programas de Gobierno y, hecho que sea, reindividualice la sanción, tomando en consideración que la única conducta contraria a Derecho fue la colocación de propaganda político-electoral en lugar prohibido, en términos del artículo 263, fracciones III y IV, del Código electoral local.

Lo anterior, lo deberá hacer en el plazo de tres días hábiles posteriores contado a partir de la notificación de esta ejecutoria, debiendo informar del cumplimiento dado a esta sentencia dentro de las veinticuatro horas posteriores a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado:

RESUELVE:

ÚNICO. Se revoca la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el juicio electoral TEDF-JEL-007/2011, así como la resolución emitida por el Instituto Electoral de esa entidad federativa, en los términos precisados en el considerando último de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: personalmente al partido político actor; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, al Tribunal Electoral y al Instituto Electoral, ambos del Distrito Federal, y

SUP-JRC-65/2011

por estrados a los demás interesados, conforme a lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 93, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados Manuel González Oropeza y José Alejandro Luna Ramos. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

SUP-JRC-65/2011