

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL.**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-112/2010.

**ACTOR:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS.

**SECRETARIO:** DAVID R. JAIME  
GONZÁLEZ.

México, Distrito Federal, a primero de septiembre de  
dos mil diez.

**VISTOS** para resolver los autos del juicio de revisión  
constitucional electoral promovido por el Partido de la  
Revolución Democrática contra 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, relacionado con el recurso  
de queja resuelto por el Consejo General del Instituto  
Electoral del Distrito Federal identificado con el número de  
expediente IRDF-QCG/130/2009, y

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** Del escrito de demanda y de las  
constancias que obran en el expediente respectivo, se  
desprende lo siguiente:

**a) Presentación de la queja.** El quince de mayo de dos mil nueve, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, presentó escrito de queja ante el Trigésimo Octavo Consejo Distrital del Instituto Electoral del Distrito Federal, contra el Partido de la Revolución Democrática, por hechos que pudieran ser constitutivos de faltas electorales, la cual quedó radicada con el número de expediente IRDF-QCG/130/2009.

**b) Acta de inspección ocular.** El dieciséis de mayo de dos mil nueve, el Secretario Técnico Jurídico y el Asistente Operativo Jurídico en compañía del Auxiliar, todos dependientes del Instituto Electoral del Distrito Federal, realizaron recorrido de inspección ocular y verificación de propaganda político-electoral relacionada con el Partido de la Revolución Democrática en el lugar señalado por el partido quejoso, elaborándose al respecto el acta circunstanciada respectiva.

**c) Resolución de la queja.** El veintisiete de enero de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal resolvió la queja de referencia en el sentido de declarar administrativamente responsable al Partido de la Revolución Democrática e imponerle como sanción la reducción del diez por ciento de la ministración mensual que por financiamiento público tiene derecho a recibir, equivalente a \$797,140.71 (setecientos noventa y siete mil ciento cuarenta pesos 71/100 M.N.), la cual sería cubierta en cinco parcialidades mensuales.

**d) Juicio Electoral.** Inconforme con tal determinación, el quince de febrero de dos mil diez, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, promovió juicio electoral que fue radicado con la clave TEDF-JEL-013/2010.

**II. Acto reclamado.** El veintidós de abril de dos mil diez, el Tribunal Electoral del Distrito Federal resolvió el juicio electoral señalado en el punto que antecede, en el sentido de confirmar la resolución impugnada, determinación que fue notificada al actor el día siguiente.

En lo que interesa, las consideraciones de dicho fallo son del tenor siguiente:

**“CUARTO. Síntesis de los agravios expresados por el actor y estudio de fondo.**

En ejercicio de las facultades previstas en los artículos 63 y 64 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, este Tribunal Electoral local procede a identificar los agravios que hace valer el impetrante, supliendo, en su caso, la deficiencia en la argumentación de éstos, así como en la expresión de los preceptos legales supuestamente violados, para lo cual se analiza integralmente el escrito inicial, a fin de desprender el perjuicio que, en concepto del actor, le ocasiona el acto reclamado, con independencia de que los motivos de inconformidad puedan encontrarse en un apartado o capítulo distinto de aquél que dispuso para tal efecto el interesado.

Lo anterior, encuentra sustento en las tesis de jurisprudencia aprobadas por el pleno de este órgano jurisdiccional y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que son del tenor siguiente: **‘SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. PROCEDE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDA AL**

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL<sup>1</sup>; 'AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL'<sup>2</sup>; y, 'AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR'<sup>3</sup>.**

Además, como ya se señaló en párrafos precedentes, los escritos impugnativos deben ser analizados integral y exhaustivamente por el órgano que tiene a su cargo su conocimiento y resolución, a efecto de que se atienda preferentemente a lo que el impetrante quiso decir y no a lo que aparentemente dijo, ya que sólo de esta forma se puede lograr una adecuada y completa impartición de justicia, como lo mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **'MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR'**.

Del análisis a la demanda, se advierte que el impetrante hace valer cuatro motivos de inconformidad, que consisten en lo siguiente:

**PRIMER AGRAVIO. Indebida valoración de las pruebas.**

Alega el impetrante que la resolución impugnada, en los considerandos IV y V, viola 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 los principios de la lógica, la sana crítica y la experiencia que deben regir para determinar el alcance y valor de las pruebas, toda vez que la responsable tiene por acreditada la existencia de la propaganda electoral que constituye el motivo de reproche, con base en meros indicios, y no en pruebas plenas y fehacientes.

---

<sup>1</sup> *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2007, pp. 167-168.

<sup>2</sup> *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 22-23.

<sup>3</sup> *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pág. 23.

En ese sentido, manifiesta que la responsable otorga el valor de indicio a la prueba técnica ofrecida por el quejoso consistente en impresiones fotográficas, con las cuales la autoridad responsable tuvo por acreditada la existencia de la propaganda aducida por el denunciante.

Asimismo, refiere que la responsable admite que la inspección ocular de dieciséis de mayo de dos mil nueve, tiene valor probatorio limitado; sin embargo, que tiene el caudal suficiente para generar un indicio sobre los hechos que consigna, lo que en su concepto es contrario a lo establecido en el artículo 66, fracción II del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal.

De este modo, sostiene que si los hechos investigados se basan en pruebas con valor indiciario, no es legal que al momento de resolver se les atribuya valor probatorio pleno.

Por lo anterior, el justiciable considera que las impresiones fotográficas y la inspección ocular realizada por funcionarios del Distrito XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal, al ser sólo indicios, no son suficientes para generar convicción plena de la existencia de la propaganda reprochada; aunado a que en el desahogo del emplazamiento, el Partido de la Revolución Democrática negó expresa y categóricamente la existencia de una pinta con propaganda, señalando que: *'de haberla, la misma no redundaría en irregularidad alguna, puesto que se ajustaría a la normatividad electoral'*. Tal negativa es suficiente, según el actor, para desestimar el alcance y valor probatorio de las pruebas indiciarias en comento, al no coincidir con el dicho del denunciado, por lo que no se satisfacen todos y cada uno de los extremos previstos en el artículo 66, fracción II del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, lo que considera necesario para crear plena convicción.

Finalmente, refiere el enjuiciante que la responsable omitió señalar los razonamientos jurídicos relativos a la manera en que aplicó los criterios de la lógica, la sana crítica y la experiencia, para llegar a la conclusión de que de la valoración de las pruebas que nos ocupan, se comprobó la existencia de los hechos denunciados.

Este Tribunal Electoral del Distrito Federal considera **INFUNDADO** el presente agravio, en atención a los razonamientos que a continuación se exponen:

El artículo 175 del Código Electoral del Distrito Federal, establece lo siguiente:

**‘Artículo 175.** Un Partido Político aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal que se investiguen las actividades de otros Partidos Políticos o de una Agrupación Política cuando se incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, de acuerdo al procedimiento de este artículo...’

Por su parte, el artículo 13, fracción VI del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, señala que:

**‘Artículo 13.** Las quejas promovidas a petición de parte, deberán ser presentadas por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

...

**VI.** Ofrecer y, en su caso, aportar los elementos de prueba idóneos relacionados con los hechos de la queja, que acrediten el modo, tiempo y lugar de las supuestas infracciones cometidas, e inclusive los indicios con los que se cuente y en su caso, la identidad de las personas que intervinieron; y

...’

Cabe mencionar, que el procedimiento administrativo contemplado en estos artículos tiene como finalidad verificar que las asociaciones políticas se conduzcan por los cauces legales.

Ahora bien, acorde con lo establecido en el artículo antes transcrito, el denunciante, al presentar la queja, debe aportar elementos de prueba idóneos para presumir la existencia de los hechos que pretende sean investigados e inclusive los indicios con los que cuente, pues en caso contrario, la investigación podría estar carente de objeto concreto, y convertirse en una investigación caprichosa, y por tanto, arbitraria; sin embargo, no es imprescindible que el quejoso acredite fehacientemente la infracción que denuncia, pues dicha carga solamente entraña la obligación de presentar elementos de convicción encaminados a acreditar, por lo menos de forma indiciaria, la comisión de los hechos motivo de su denuncia.

Por su parte, la valoración que haga la autoridad de los elementos ofrecidos, le permitirá determinar la viabilidad de la investigación solicitada, y en consecuencia, determinar si ha lugar o no a iniciar el procedimiento correspondiente.

Por otro lado, el artículo 27 del citado Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas señala que 'Una vez admitida la queja, sin perjuicio de las diligencias previstas en los artículos 16 y 21 del presente Reglamento, la Comisión podrá, mediante diligencias para mejor proveer, allegarse de pruebas y demás elementos de convicción que considere pertinentes, los cuales serán integrados al expediente respectivo'.

De lo antes expuesto, puede deducirse que el denunciante no tiene la obligación de probar el hecho que denuncia, sino que las pruebas que aporte únicamente servirán para que la autoridad determine si es procedente el inicio del procedimiento administrativo o no, esto es, no importa que el denunciante únicamente aporte indicios, siempre y cuando permitan a la autoridad tener la certeza no de la existencia de la infracción, sino de su posible existencia; ello sólo para iniciar el procedimiento, en cuyo caso la autoridad podrá allegarse de más elementos.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, en la denuncia realizada por el ciudadano Gabriel Cadena Garrido, se describen conductas atribuidas al Partido de la Revolución Democrática consistentes en la difusión de una propaganda electoral adherida en un lugar prohibido, en la que además, se estaría apropiando de un programa de gobierno, violando con ello los principios de certeza, legalidad y equidad en la contienda electoral, logrando con ello, un beneficio a favor de dicho instituto político.

Con el objeto de acreditar sus aseveraciones, el denunciante aportó como medios de prueba, cuatro impresiones fotográficas, que permitieron al órgano administrativo electoral establecer, en grado indiciario, la verosimilitud de los hechos denunciados. Tal probanza, de conformidad con el artículo 57 del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, es considerada como prueba técnica, la que de acuerdo al artículo 66, fracción II del mismo ordenamiento, 'sólo harán prueba plena cuando, a juicio del órgano competente para resolver, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la

verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí.'

Al respecto, en la resolución que se impugna, la responsable señaló en cuanto a la naturaleza o carácter, valor y alcance probatorio de las impresiones fotográficas lo siguiente:

'Tocante a la denunciante, conviene señalar que ésta aportó la TÉCNICA, consistente en cuatro imágenes fotográficas, la cual es equiparable a una documental privada y únicamente tiene valor probatorio de indicio; de ahí que su contenido requiera ser corroborado o adminiculado con otros medios de convicción, para generar mayor fuerza probatoria, en virtud de que, atendiendo a los avances tecnológicos y de la ciencia, esos elementos de prueba fácilmente pueden ser elaborados, editados o confeccionados haciendo ver una imagen que no corresponde a la realidad de los hechos, sino a uno que se pretende aparentar.'

Por otra parte, tal y como se advierte de la copia fotostática certificada de las constancias que integran el procedimiento de queja IEDF-QCG/130/2009 que obran en los Cuadernos Accesorios I y II del expediente en que se actúa, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, en ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 175, fracción III y párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, y 27 del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas, solicitó, por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local, al Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización mediante oficio IEDF-SE/QJ/935/09 de treinta de septiembre de dos mil nueve, remitiera copias certificadas de los recorridos realizados por la referida Unidad Técnica en el ámbito territorial de la Dirección Distrital XXXVIII y a través del oficio número IEDF/UTEF/1766/2009 de ocho de octubre de dos mil nueve, el Titular de la Unidad Técnica remitió copias certificadas de las minutas, bitácoras, así como de los anexos de ubicación de la propaganda que fue captada fotográficamente en los siete recorridos de verificación realizados por el personal de la Dirección Distrital XXXVIII.

De igual forma, por medio del oficio IEDF-SE/QJ/936/09 de treinta de septiembre de dos mil nueve, requirió al titular de la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a los Órganos Desconcentrados del Instituto Electoral local, remitiera a la Comisión Permanente de Asociaciones

Políticas, copia certificada de las actas circunstanciadas de los recorridos realizados por la Dirección Distrital XXXVIII del Instituto local, durante el mes de mayo de dos mil nueve, y mediante oficio número IEDF/UALAO/2757/2009 de ocho de octubre de dos mil nueve, el titular de la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a los órganos Desconcentrados, remitió copia certificada de las actas levantadas con motivo del recorrido efectuado por personal del Consejo Distrital XXXVIII el dieciséis de mayo de dos mil nueve, con motivo de la queja promovida por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional cuyo contenido se transcribe a continuación:

**‘ACTA PORMENORIZADA DE LA INSPECCIÓN OCULAR** levantada con objeto de hacer constar la existencia de propaganda del PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, localizada en el Puente vehicular ubicado en Viaducto Tlalpan y Calzada Acoxta, en la colonia Lázaro Cárdenas, Código Postal 14370 a que se refiere el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional en su escrito presentado el día quince de mayo de dos mil nueve ante el Consejo Distrital XXXVIII.

En México, Distrito Federal, siendo las diecisiete horas del día dieciséis de mayo de dos mil nueve, los que suscriben, CC. Martha Loya Sepúlveda y Enrique González Páramo, en su carácter de Consejera Presidente y Secretario, ambos del Consejo Distrital XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal, nos reunimos en las instalaciones de ésta, ubicada en calle Tesoreros número 35, 35, Colonia Toriello Guerra, Delegación Tlalpan, Código Postal 14050, a efecto de realizar una inspección ocular, para determinar si se encuentra fijada propaganda del Partido de la Revolución Democrática en el lugar que describe el documento suscrito por el C. Gabriel Cadena Garrido, en su carácter de Representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital XXXVIII, presentado el día quince de mayo del año en curso a las veinte horas con treinta minutos ante este Consejo Distrital, procedimos a realizar un recorrido de inspección en los términos que se describen en esta acta. -----

Se hace constar que a efecto de verificar si existe o no propaganda alusiva al Partido Político referido

en los términos que refiere el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional, acudimos al lugar referido en el escrito de fecha quince de mayo en curso, cito en Viaducto Tlalpan esquina Calzada Acoxta. De esta inspección ocular, se pudo apreciar que efectivamente ha sido colocada en el muro del puente vehicular, 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, lo que se hace constar para los efectos legales que sean procedentes. ----

--

No habiendo otro asunto más que hacer constar, se da por terminada la presente acta a las diecinueve horas del día de su inicio, procediendo a firmar al calce los que en ella intervinieron.-----

-----

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. -----  
-----'

#### **'ACTA CIRCUNSTANCIADA**

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 puente 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 si 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 5° 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. -----  
--Conste.'**

Respecto a dicha prueba, la responsable señaló en el acto impugnado lo siguiente:

'Bajo esta dinámica, a pesar de que la prueba arriba precisada cuenta con un valor probatorio limitado en términos del artículo 66, fracción II del Reglamento para la sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, tiene el caudal suficiente para generar un indicio sobre los hechos que consigna.'

Es indiscutible que para la responsable las pruebas que ahora nos ocupan (impresiones fotográficas e inspección ocular de dieciséis de mayo de dos mil nueve) individualmente consideradas sólo constituyen indicios, por lo que cada una en su individualidad no hace prueba plena respecto a los hechos investigados; sin embargo, al adminicularlas entre sí junto con las demás pruebas allegadas por la responsable durante la sustanciación del procedimiento de queja, le generaron plena convicción acerca de la veracidad de los hechos denunciados, esto es, sobre la existencia de la propaganda electoral colocada en el Puente ubicado en Viaducto Tlalpan y Calzada Acoxta, colonia Lázaro Cárdenas, Código Postal uno, cuatro, tres, siete, cero, dirección poniente-oriente de esta última calzada, conocido como 'Puente Viaducto Tlalpan y Avenida Acoxta', de ahí que en la resolución RS-07-10 haya determinado lo siguiente:

'...  
En efecto, de una revisión de las impresiones fotográficas que fueron aportadas al sumario, puede extraerse que son coincidentes en mostrar en diferentes ángulos, una barda pintada en un

fondo claro, en el que se distinguen varias frases conformadas con letras en color oscuro, consistentes en '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 totalidades clara y oscura, con los lemas 'Gobierna para tu bien', 'PRD-DF y Tlalpan', mientras que el otro de forma cuadrada, con un fondo claro y el lema en color oscuro 'PRD'.

Aunque dicha probanza sólo es capaz de generar un indicio, éste se refuerza con los resultados que arrojó la inspección ocular desarrollada por la Consejera Presidenta y Secretario del Consejo Distrital XXXVIII de este Instituto, la cual tuvo verificativo el dieciséis de mayo de dos mil nueve, en la que se hizo constar la existencia de la propaganda en cuestión, con las características antes apuntadas.

Bajo esta dinámica, a pesar que la prueba arriba precisada cuenta con un valor probatorio limitado en términos del artículo 66, fracción II del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, tiene el caudal suficiente para generar un indicio sobre los hechos que consigna.

Siendo esto así, la existencia de dos indicios en el mismo sentido permiten a esta autoridad electoral administrativa local, generar una presunción sobre la existencia de la propaganda indicada, la cual fue difundida a través de una pinta adherida a un muro; asimismo, que la misma tiene un carácter político-electoral, en tanto que existe una clara vinculación entre los lemas que aparecen y los logotipos del Partido de la Revolución Democrática, derivado de la proximidad entre unos y otros, al grado que impiden a las personas a las que se encuentran expuestas, realizar una digresión entre mensaje y emisor.

...'

Este órgano jurisdiccional considera que tal valoración se encuentra apegada a lo establecido en el artículo 66, fracción

II, del Reglamento para la Sustanciación de Quejas, al establecer que las pruebas documentales privadas como lo son las técnicas y la inspección ocular '... sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.'

De ello puede deducirse a *contrario sensu*, que la prueba técnica y la inspección ocular, sólo tendrán valor probatorio de indicio, a menos que las mismas, al ser administradas con los demás elementos que obren en el expediente, generen convicción sobre la veracidad de los hechos, tal como ocurrió en el caso que ahora se resuelve; esto es, la autoridad responsable atribuyó el valor de indicio a cada una de las pruebas que nos ocupan, pero al relacionarlas entre sí para efectos de su valoración, le crearon convicción de la existencia de la propaganda electoral motivo de la queja, tal y como lo señala el artículo antes referido. Por lo que, contrario a lo alegado por el recurrente, si bien la autoridad valoró dos indicios y resolvió con base en ellos, también es que de su valoración administrada con los demás elementos que obran en el expediente, dio como resultado que hicieran prueba plena.

Resulta oportuno mencionar que al contestar el emplazamiento realizado por la autoridad, el partido impugnante se limitó a negar los hechos constitutivos de la denuncia en los términos siguientes: '... se niega la existencia de una propaganda con las características invocadas por el denunciante, pero de haberla, la misma no redundaría en irregularidad alguna, puesto que se ajustaría a la normatividad electoral.' Aunado a lo cual, no ofreció medio probatorio alguno para sustentar sus defensas, por lo que la responsable realizó diligencias para mejor proveer, con el fin de allegarse de elementos probatorios que permitieran acreditar, en su caso, los hechos denunciados como fueron las copias certificadas de las actas levantadas con motivo de la inspección ocular de dieciséis de mayo de dos mil nueve así como las copias certificadas de las minutas, bitácoras y de los anexos de ubicación de la propaganda que fue captada fotográficamente en los siete recorridos de verificación realizados por el personal de la Dirección Distrital XXXVIII y con los elementos probatorios que contaba, resultaron suficientes para acreditar la veracidad de los hechos denunciados.

Ahora bien, la pretensión del actor en cuanto a que el haber negado los hechos denunciados, debió ser suficiente para desestimar el alcance y valor probatorio de las pruebas indiciarias que han sido analizadas, parte de una interpretación errónea del artículo 66, fracción II del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, mismo que dispone, como ya se ha señalado, que las pruebas técnicas e inspección ocular, entre otras, únicamente harán prueba plena cuando, a juicio del órgano competente para resolver, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, **con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí**, lo que no significa que para que dichas pruebas hagan prueba plena deben coincidir con las afirmaciones de las partes, y, en el caso particular, con la negación de los hechos realizada por el actor, sino que debe interpretarse en el sentido de que tendrá que hacerse un análisis y valoración conjunto de las mismas con el universo de elementos que obren en el expediente, la verdad conocida y recto raciocinio que guarden entre sí, para surtir efectos de prueba plena; por tanto, es del todo incorrecta la apreciación del actor, pues aún cuando dichas probanzas no sean coincidentes con sus afirmaciones podrán hacer prueba plena, máxime cuando sus manifestaciones no fueron sustentadas con medio de prueba alguno, de ahí lo infundado del agravio.

No es óbice a lo anterior, que a juicio de este órgano colegiado, el acta circunstanciada levantada con motivo de la inspección ocular efectuada por personal del Consejo Distrital XXXVIII el dieciséis de mayo de dos mil nueve, es una documental pública y por consiguiente, tiene valor probatorio pleno.

Ello en virtud de que los artículos 52, fracciones I y III, y 66, fracción I del Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal, establecen lo siguiente:

**‘Artículo 52.** Para efectos de este Reglamento, serán documentales públicas:

**I. Los documentos originales** y certificaciones **expedidos** por los órganos o **funcionarios electorales, en el ejercicio de sus funciones;**

...

III. Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley.'

'**Artículo 66.** Las pruebas admitidas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral local.

I. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto a su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

...'

Debe señalarse que el acta en estudio se encuentra suscrita por el Secretario Técnico Jurídico y por el asistente y auxiliar operativo jurídico de la Dirección Distrital XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal.

En este sentido, el artículo 130 del Código Electoral del Distrito Federal, establece que:

'**Artículo 130.** El Secretario Técnico Jurídico será invariablemente miembro del Servicio Profesional Electoral y deberá contar con título profesional de licenciado en Derecho con una antigüedad mínima de dos años.

El Secretario Técnico Jurídico será el Secretario del Consejo Distrital y tendrá las siguientes atribuciones:

...

II. Expedir las certificaciones previa compulsas de los documentos que obren en los archivos de la Dirección Distrital.

...'

De lo expuesto se concluye que el acta que nos ocupa, es una documental pública al estar suscrita por el Secretario Técnico Jurídico del Consejo Distrital XXXVIII, por ser un documento expedido por un funcionario electoral, en el ejercicio de sus funciones, lo que la ubica en la hipótesis de la fracción I, del artículo 52, del Reglamento en comento.

En este orden de ideas y al haber quedado acreditado que el acta de dieciséis de mayo de dos mil nueve, es una documental pública, la misma tiene valor probatorio pleno, máxime que no existe prueba en contrario respecto de su autenticidad, ni de la veracidad de los hechos que consigna.

Finalmente, tal y como se advierte de la resolución impugnada, la autoridad responsable si expone los razonamientos jurídicos relativos a la lógica, sana crítica y experiencia que utilizó al momento de determinar el alcance y valor de las pruebas con las que acreditó la existencia de la propaganda electoral.

**SEGUNDO AGRAVIO. Legalidad del lugar en que se colocó la propaganda electoral.**

El partido político actor argumenta que en el apartado B, del Considerando V de la Resolución impugnada, la responsable concluye que la propaganda que se le imputa se encuentra pintada sobre un lugar prohibido, esto es, un bien de uso común, ubicando estos bienes, dentro de los bienes de dominio público, motivo por el que cualquiera puede hacer uso de ellos, sin más restricciones que las establecidas en las leyes y reglamentos aplicables.

Asimismo, refiere que la responsable define al equipamiento urbano como una categoría de bienes que se identifican con el servicio público, pero reconoce que el equipamiento urbano puede llegar a corresponder tanto a bienes de uso común, como bienes de servicio público.

En ese orden de ideas, el actor se duele de que la responsable concluyó indebidamente que el lugar en el que se colocó la propaganda es considerado como de uso común (vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares) y que además no se encuentra comprendido en el catálogo de lugares de uso común asignados para ser utilizados para la colocación de propaganda electoral de los partidos políticos y coaliciones en el proceso electoral local 2008-2009, con lo que se viola lo dispuesto en el artículo 263, fracción III del Código Electoral del Distrito Federal, al haber sido colocada en un lugar de uso común no autorizado conforme al convenio celebrado para esos efectos entre el Gobierno del Distrito Federal y el Instituto Electoral local, lo que en su concepto, es contrario a derecho pues considera que la propaganda electoral no se encuentra pintada sobre una vía terrestre de comunicación, sino, como lo admite la propia responsable, es una pinta adherida a un muro que si bien corresponde a una parte de la estructura de un puente

vehicular, no puede reputarse por sí mismo como una vía terrestre de comunicación; por tanto, un muro no puede considerarse como una vialidad terrestre para la circulación de vehículos o el paso peatonal de personas, a pesar de tratarse de un muro adyacente al puente público, por lo que no puede reputarse como un bien de uso común, como erróneamente lo concluye la responsable y por ende no constituye una infracción a la normatividad electoral, pues la misma se encontraría colocada durante un proceso electoral ordinario, en el cual son legales las pintas en muros o bardas.

En ese sentido afirma que: *'... los presuntos hechos imputados a mi representado no se encuadran en el tipo administrativo previsto en el artículo 263, fracción III del Código Electoral del Distrito Federal, pues en la colocación de propaganda electoral los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos podrán colgarla, adherirla o pegarla en los lugares de uso común **que determinen** los Consejos Distritales, de conformidad con los criterios que emita el Consejo General, previo acuerdo con las autoridades correspondientes'*.

Considera el enjuiciante que la propaganda electoral, al estar pintada sobre un elemento del mobiliario urbano (elemento urbano complementario), se ubica dentro de los supuestos establecidos en el artículo 263, párrafo cuarto del Código de la materia, en consecuencia, únicamente se encuentra sujeto a las limitaciones previstas en la fracción I del numeral referido; toda vez que en términos de las fracciones I y IV de ese precepto, está permitido colgar o pegar, lo que es equiparable a pintar en concepto del actor, propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano.

Este órgano colegiado considera que el agravio referido deviene **INFUNDADO**, por los siguientes argumentos:

Los artículos 256 y 263, fracciones I, III, y IV del Código Electoral del Distrito Federal, establecen lo siguiente:

**'Artículo 256. ...**

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de bardas y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los Partidos Políticos o Coaliciones, los candidatos registrados y sus

simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

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

**'Artículo 263. ...**

Se entiende por **lugares de uso común** los que son propiedad del Gobierno del Distrito Federal, los bienes abandonados o mostrencos, mamparas que se establecieran en el número que determine el Consejo General, previo acuerdo con el Gobierno del Distrito Federal, o los lugares que los particulares pongan a disposición del Instituto Electoral del Distrito Federal para efectos de propaganda, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda. Estos lugares serán repartidos en forma igualitaria y por sorteo entre los Partidos Políticos y Coaliciones registrados, conforme al procedimiento acordado por el Consejo General en sesión que celebren los Consejos Distritales a más tardar en la última semana del mes de marzo del año de la elección.

Se entiende por **mobiliario urbano** todos aquellos elementos urbanos complementarios, ya sean fijos, permanentes, móviles o temporales, ubicados en vía pública o en espacios públicos que sirven de apoyo a la infraestructura y al equipamiento urbanos y que refuerzan la imagen de la ciudad, tales como bancas, parabuses, cabinas telefónicas...'

Como se advierte, en el primero de los artículos señalados, se define lo que es la propaganda electoral, así como el objetivo de ésta, y en el segundo de los preceptos se fijan las reglas, restricciones y prohibiciones respecto a los lugares en que podrá fijarse o colocarse la propaganda electoral, de lo que se infiere que el ejercicio del derecho de colocar y fijar propaganda electoral por parte de los partidos políticos y coaliciones, no es a su libre voluntad, sino que se encuentra sujeto a las disposiciones normativas establecidas en el

Código de la materia y demás normatividad relacionada con ella.

Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 263 del Código Electoral del Distrito Federal, además de establecer las reglas, restricciones y prohibiciones relativas a la colocación de propaganda electoral, precisa qué se entiende y cuáles son los lugares de uso común para efectos de fijación y colocación de propaganda electoral, los que al tener dicha naturaleza suponen su utilización por cualquier persona, sin más requisitos ni restricciones que las señaladas en la ley. En este sentido, una restricción genérica respecto a este tipo de lugares, lo es que los partidos políticos o coaliciones no pueden decidir bajo su unilateral voluntad cuáles son los lugares de uso común que le son más favorables para la colocación de su propaganda; sino que son los Consejos Distritales los que determinan los lugares de uso común que podrán ser utilizados para propaganda electoral, de conformidad con los criterios que al efecto emita el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, previo acuerdo con las autoridades correspondientes. Además, dichos lugares serán repartidos en forma igualitaria y por sorteo entre los partidos políticos y coaliciones registrados.

De lo anterior, se colige que cuando un partido político o coalición coloca propaganda electoral en un lugar que no le fue asignado por el Consejo Distrital correspondiente a través del sorteo correspondiente o que incluso ni siquiera se encuentra contemplado dentro del conjunto de lugares que se asignan para tales efectos a los diversos partidos políticos, aunque el mismo sea de uso común, se traduce en la colocación de propaganda en un lugar prohibido, por lo que se incurre en la falta electoral prevista en la fracción VIII, del artículo 173 del Código Electoral del Distrito Federal, que a la letra señala:

**‘Artículo 173.** Los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Locales, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, candidatos, miembros o simpatizantes, serán sancionados por las siguientes causas:

...

VIII. Colocar propaganda en lugares expresamente prohibidos por el presente Código y otras disposiciones administrativas;

...'

En ese orden de ideas, los lugares de uso común son susceptibles de utilizarse por los partidos políticos con el fin de colocar o fijar su propaganda electoral, pero siempre bajo las reglas, restricciones y prohibiciones previstas en el artículo 263 de la Ley de la materia, así como:

1. Observando los lineamientos que determine el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.
2. Contando con el acuerdo de las autoridades competentes.
3. Asignando los lugares de uso común de forma igualitaria y por sorteo entre los partidos políticos.

Ahora bien, como se acredita con las constancias que integran el expediente de queja incoado al Partido de la Revolución Democrática, la responsable solicitó a la Coordinadora de la Dirección Distrital XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal, informara si el lugar señalado por el quejoso, sito en 'PUENTE VIADUCTO TLALPAN Y AVENIDA ACOXPA COL. LAZARO CARDENAS C. P. 14370', donde fue pintada la propaganda denunciada, corresponde a los lugares de uso común susceptibles de ser utilizados para la colocación de propaganda electoral durante el proceso electoral local ordinario 2008-2009, asignado al Partido de la Revolución Democrática.

La Coordinadora de la Dirección Distrital XXXVIII informó que ese lugar no pertenece al catálogo de lugares de uso común, susceptibles de ser utilizados para la colocación de propaganda electoral que se le otorgó al Partido de la Revolución Democrática.

De ahí que los institutos políticos no puedan utilizar esos lugares de manera libre aunque sean clasificados como de uso común, por lo tanto, la norma prohíbe colocar propaganda electoral en lugares no autorizados o asignados por la autoridad responsable; en otras palabras, los lugares de uso común deben estar expresamente autorizados por la responsable para que los partidos políticos puedan colocar o fijar propaganda, toda vez que se encuentran sujetos a un régimen específico para efectos de la propaganda electoral, establecido, como ya se mencionó, en el artículo 263 del Código de la materia cuyo contenido es el siguiente:

**Artículo 263.** En la colocación de propaganda electoral los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos observarán las reglas siguientes:

I. Podrá **colgarse o pegarse** en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos, se impida la circulación de peatones, o ponga en riesgo la integridad física de las personas;

II. Podrá colgarse, adherirse o pegarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario, al Partido Político o candidato, mismo que se registrará ante el Consejo Distrital correspondiente;

III. Podrá colgarse, adherirse o pegarse **en los lugares de uso común que determinen los Consejos Distritales**, de conformidad con los criterios que emita el Consejo General, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;

IV. **No podrá adherirse, pintarse o pegarse en elementos del equipamiento urbano**, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y

V. No podrá colgarse, fijarse, pintarse o pegarse en monumentos históricos arqueológicos, artísticos, construcciones de valor cultural, en árboles o arbustos, ni en el exterior de edificios públicos

...'

El artículo transcrito establece que la propaganda electoral puede colocarse o fijarse en elementos del equipamiento urbano, en inmuebles de propiedad privada o en lugares de uso común, pero observando las restricciones o prohibiciones aplicables en lo conducente a los mismos.

En el caso que nos ocupa, la autoridad responsable determinó que la propaganda electoral denunciada y atribuida al Partido de la Revolución Democrática, fue colocada sobre uno de los muros del puente vehicular ubicado en el cruce de las avenidas Acoxta y Viaducto Tlalpan, el que constituye un lugar de uso común, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 y 20,

fracción I, de la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público del Distrito Federal, motivando y fundando su determinación en los términos siguientes:

'En este sentido, de un análisis en conjunto de los numerales 19 y 20, fracción I, de la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público del Distrito Federal, puede deducirse que los bienes de uso común tienen como característica esencial, la capacidad de ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en las disposiciones legales, teniendo esa calidad, las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares, serán consideradas como de uso común.

Bajo esta perspectiva, tomando en cuenta que el Legislador Local no estimó dotarle de una calidad diversa a la estructura urbana antes analizada, lo consecuente es que el lugar donde quedó demostrado la colocación de la propaganda electoral denunciada, sea considerado como de uso común.

Sentado lo anterior, atendiendo a la integridad del numeral 263 del Código Electoral local, puede afirmarse que la colocación de propaganda en lugares de uso común está condicionada a que su utilización sea provista a favor de la asociación política, por parte de este Instituto, previo acuerdo en este sentido que exista con el Gobierno del Distrito Federal.'

A juicio de este órgano jurisdiccional, la autoridad responsable razonó, apegado a derecho, que el lugar en donde el partido recurrente colocó la propaganda electoral tiene la naturaleza de ser de uso común, al considerarlo como parte integrante de la estructura de una vía terrestre de comunicación, pues si bien el muro como tal y de manera aislada o individual no puede estimarse como una vía terrestre de comunicación, si forma parte integrante de la estructura de una vía terrestre de comunicación como lo es el puente vehicular sito en el cruce de las avenidas Acoxpa y Viaducto Tlalpan.

Por otra parte, este Tribunal estima que el muro del puente que nos ocupa, no podría ser considerado como mobiliario urbano, como pretende hacerlo ver el actor, toda vez que por

éste se entiende todos aquellos elementos urbanos complementarios, ya sean fijos, permanentes, móviles o temporales, ubicados en vía pública o en espacios públicos que sirven de apoyo a la infraestructura y al equipamiento urbano y que refuerzan la imagen de la ciudad o contribuyen para favorecer la prestaciones de mejores servicios urbanos; por lo que se reitera la legalidad de la decisión de la responsable al tener el muro del puente como un lugar de uso común y no como equipamiento urbano, pues aún y cuando se puede llegar a concluir que el equipamiento urbano puede llegar a corresponder, sin que se confunda con ellos, tanto bienes de uso común como bienes de servicio público, las características inherentes y específicas del muro no corresponden a las características del mobiliario urbano.

Sobre el particular, sirve de criterio orientador la tesis relevante de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto y contenido son los siguientes:

**‘PROPAGANDA ELECTORAL. LUGARES DE USO COMÚN Y EQUIPAMIENTO URBANO, DIFERENCIAS PARA LA COLOCACIÓN.**—De la interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 189 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 768 del Código Civil Federal, así como 2o., 29 y 30 de la Ley General de Bienes Nacionales y atendiendo a lo previsto en derecho público mexicano sobre el régimen jurídico del derecho administrativo al que están sujetos los bienes del dominio público, éstos se distinguen por reunir determinadas características que les dan la calidad de indisponibles, al no operar respecto de ellos figuras jurídicas constitutivas de derechos reales en favor de particulares, puesto que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y están sujetos a un régimen jurídico excepcional previsto fundamentalmente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos ordenamientos reglamentarios del mismo, como son la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Minera, la Ley Federal de Aguas y la Ley de Vías Generales de Comunicación, entre otros. Dentro de estos bienes, se encuentran los llamados bienes de uso común, de los que todos los habitantes, sin distinción alguna y de manera individual o colectiva, pueden hacer uso de ellos sin más restricciones que las establecidas en las leyes, los reglamentos administrativos y bandos de policía. En este sentido, los lugares de uso común a que se refiere la legislación electoral, pueden ser usados por todas las personas sin más requisitos ni restricciones que la debida observancia de las

disposiciones generales y reglamentarias dictadas por las autoridades competentes respecto de ellos, a efecto de lograr su conservación, su buen uso y aprovechamiento por parte de todos los habitantes, tal y como ocurre, entre otros bienes de uso común en el ámbito federal, con los caminos, las carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, las plazas, paseos y parques públicos. Bajo el concepto de equipamiento urbano se alude a una categoría de bienes que se identifican con el servicio público, porque su fin repercute en favorecer la prestación de mejores servicios urbanos, aun cuando la diversidad de esta categoría de bienes lleva a concluir que el equipamiento urbano puede llegar a corresponder, sin que se confunda con ellos, tanto con bienes de uso común, como con bienes de servicio público. Tanto los lugares de uso común como el equipamiento urbano se encuentran sujetos a un régimen específico para efectos de la propaganda electoral, establecido en el artículo 189 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto en el cual se distingue entre bienes de uso común, en general, y equipamiento urbano, ordenando que, para efectos de la colocación de propaganda electoral: 1) Respecto de los bienes de uso común, éstos serán objeto de un acuerdo celebrado entre la autoridad electoral y las autoridades administrativas locales y municipales (artículo 189, párrafo 1, inciso c), y 2) Respecto del equipamiento urbano, éstos no serán objeto de acuerdo, existiendo en la ley electoral dos hipótesis precisas y opuestas sobre los mismos: a. Una permisión explícita con limitaciones también expresas, prevista en el párrafo 1, inciso a), de dicho precepto, que establece que podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones; b. Una prohibición expresa, prevista en el párrafo 1, inciso d), del mismo precepto, al ordenar que no podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-042/2003.— Coalición Alianza para Todos.—19 de agosto de 2003.— Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Armando I. Maitret Hernández.

**Sala Superior, tesis S3EL 035/2004.**

**Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 817-818.'**

No obstante lo antes dicho, y en el supuesto no concedido de que al muro se le diera tratamiento de equipamiento urbano,

también se cometería una infracción a la normativa electoral sobre colocación y fijación de propaganda electoral ya que en términos de la fracción IV del artículo 263 del Código de la materia está prohibido **pintar** en elementos del equipamiento urbano, lo que también consideró la responsable.

De manera tal, que este Tribunal llega a la conclusión de que la propaganda fue colocada en un lugar prohibido, al no haber sido asignado por el Consejo Distrital XXXVIII al Partido de la Revolución Democrática para la colocación de su propaganda electoral, y que en el supuesto sin conceder, que el muro del puente en cuestión formara parte del mobiliario urbano, el mismo tampoco sería un lugar permitido para la colocación de propaganda electoral, al menos no en la modalidad que lo hizo el hoy actor (pintar el muro), pues la fracción IV del multicitado artículo 263 del Código local, establece que no puede adherirse, **pintarse** o pegarse propaganda en elementos del equipamiento urbano, siendo que lo que está permitido, de conformidad con la fracción I, del precepto señalado, es colgar o pegar en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas, de ahí que el agravio en estudio sea infundado.

**TERCER AGRAVIO. Legalidad del contenido de la propaganda electoral denunciada.**

Manifiesta el actor que el acto impugnado viola los principios de legalidad, certeza y exhaustividad, en relación a los principios de la lógica, la sana crítica y la experiencia, que deben regir para determinar el alcance y valor de las pruebas que obran en el expediente, pues la responsable consideró erróneamente que los mensajes contenidos en la propaganda electoral que le fue imputada, constituye la apropiación de un programa social del Gobierno del Distrito Federal, con el propósito de obtener una ventaja en el ámbito electoral.

En efecto, la responsable concluye que en la propaganda electoral imputada a su partido existe coincidencia entre la denominación del 'Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa' de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal y la acción gubernamental que, a su juicio aparece en la propaganda investigada, lo que la hizo afirmar que su pretensión estuvo orientada a la apropiación indebida de un programa de gobierno, y a su utilización con el propósito de posicionarse electoralmente, ello debido a que a juicio de la responsable, existe coincidencia entre la denominación del programa y la acción gubernamental que aparece en la propaganda, con lo que

tuvo por acreditada la hipótesis prevista en el artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal

Agrega el impetrante que la responsable no motiva suficientemente las causas inmediatas, circunstancias particulares y razones especiales que empleó para llegar a esa conclusión y sostiene que: *'...pues la presunta pinta sólo hace mención del 'Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa', pero en modo alguno refiere mensajes escritos o simbólicos de los cuales pueda deducirse válidamente que de esa mera expresión se infiera su adjudicación o utilización por parte de mi representado.'*

Así, de la valoración de las pruebas y de la motivación contenida en la resolución, no se deduce que la autoridad haya motivado suficientemente el que la mera cita de un 'Programa de Financiamiento a la Micro y pequeña Empresa', implique *per se* su adjudicación o utilización y en todo caso con qué fines.

Por tales razones es que el justiciable considera que la resolución que impugna es contraria al principio de exhaustividad, al haberse limitado a señalar que se actualiza la prohibición contenida en el artículo 265 del Código de la materia, cuando un partido político se aprovecha o irroga para sí un programa de gobierno o una obra pública con el fin de obtener un beneficio, al coincidir *'la denominación del programa y la acción gubernamental que aparece referida en la presunta propaganda'* de lo que directamente concluye su pretensión de referirse a ese instrumento en particular, sin aportar razonamiento alguno por el que llegó a dicha conclusión.

Finalmente, el impetrante argumenta que el contenido de la propaganda electoral consagra expresiones u opiniones tuteladas por el derecho fundamental de libre expresión y que del estudio acucioso a las expresiones contenidas en la misma, se desprende que si bien el Partido de la Revolución Democrática hace referencia a frases identificadas con algunas políticas públicas propias de los gobiernos de izquierda, *'a fin de cuentas se trata de manifestaciones de ideas que apreciadas en el contexto de un partido político, aportarían elementos que permitirían la formación de una opinión pública libre y el fomento de la cultura política democrática, lo cual es congruente con la tutela efectiva del derecho fundamental de libre expresión en materia política.'*

El agravio que nos ocupa, es **INFUNDADO** por las razones que en seguida se expresan:

Para el estudio del tema en cuestión, es necesario tener presente lo establecido por el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, que a la letra indica:

'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.'

Ello es así, porque la desvinculación que debe existir entre los órganos de gobierno y los partidos políticos, constituye un elemento sine qua non para garantizar la equidad en la contienda electoral, y por lo mismo, la celebración de elecciones libres y auténticas, y la participación de los partidos políticos y coaliciones en igualdad de condiciones, para que cuando un partido político obtenga la mayoría de votos a su favor, sea consecuencia única del deseo de la ciudadanía, sin que este se encuentre afectado por ninguna razón ajena a su convicción.

Es sabido que la difusión de la propaganda electoral no tiene más finalidad que la de convencer a la ciudadanía sobre las bondades o cualidades de sus postulados o del programa de gobierno que sustentan.

Ahora bien, como se desprende del párrafo segundo del artículo transcrito, una de las prohibiciones para los partidos políticos, coaliciones o candidatos en materia de propaganda electoral, es que en la misma no se podrán promover o difundir programas oficiales de gobierno que tienen como fin un beneficio social, lo que significa que no podrán hacer mención de ellos en su propaganda; es obvio que dichos programas pueden ser difundidos, pero nunca asociados a algún partido político; y la propaganda electoral, según lo señala el artículo 261 del Código de la materia, deberá contener una identificación precisa del partido político o coalición que registró al candidato de que se trate.

Ahora bien, es indiscutible, que cualquier programa oficial de gobierno es operado por los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública; sin embargo, el programa oficial de gobierno que se esté difundiendo, es atribuible al Gobierno del Distrito Federal, por lo que dicha difusión sólo debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de

orientación social, pero bajo ninguna circunstancia, deben ser asociados a un partido político. Esto es, de ningún modo podrá adjudicarse el 'Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa' operado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, a algún instituto político, pues en caso de hacerlo, éste se beneficiaría de un programa público gubernamental, con lo que obtendría ventaja sobre los demás institutos políticos, provocando inequidad en el proceso, toda vez que dicha situación confundiría a la ciudadanía, la que pensaría que el programa social es propiciado o financiado por el partido político, o bien, la parte de la población que se esté beneficiando con ese programa podrá creer que quien los está ayudado es el partido político y no el Gobierno del Distrito Federal, lo que podría provocar que por el hecho de estar siendo favorecido con el programa, opten por votar por el partido político al que asociaron el programa, y no como debe ser, de acuerdo a su convicción.

A tal razonamiento llegaría cualquier persona que observe una propaganda electoral de cualquier partido en el que señalan diversas frases, pues es del conocimiento público, que cada candidato hace suyo un lema determinado para que la ciudadanía lo identifique con el mismo, incluso, es común que en su propaganda ofrezcan o se comprometan a llevar a cabo acciones específicas en caso de ganar, lo que tiene como objetivo atraer, obtener o captar el interés de los votantes. Luego entonces, en el caso que nos ocupa, se entiende que el Partido de la Revolución Democrática al mencionar en su propaganda el '**Programa de apoyo a la Micro pequeña empresa**', sin aclarar que el mismo es operado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, cualquier persona entiende que lo está ofreciendo para realizarlo en caso de obtener el triunfo, o bien, que está invitando a la población a que voten por él en virtud de que llevó a cabo ese programa.

En el estudio del agravio primero se transcribió el contenido del acta levantada con motivo del recorrido realizado el dieciséis de mayo del año próximo pasado, por personal del Consejo Distrital XXXVIII con motivo de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional, de la que se advierten las características de la propaganda electoral imputada al hoy actor.

De dicha acta, así como de las pruebas técnicas (impresiones fotográficas) se desprende que en la propaganda cuestionada se hace referencia entre otras, al '**Programa de apoyo a la Micro pequeña empresa**' y en la

misma se encuentra el logotipo del Partido de la Revolución Democrática, por lo que sin lugar a dudas puede afirmarse que dicho instituto político al mencionar en su propaganda electoral el nombre de ese programa que en realidad opera la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, hace pensar a la población expuesta a la misma que dicho programa es operado por ese partido o bien, que será puesto en marcha por él.

Al respecto, la responsable señaló en el acto impugnado lo siguiente:

'Sentado lo anterior, conviene apuntar que de conformidad con las pruebas técnica y de inspección ocular referidas en párrafos que antecede, es posible establecer que el contenido de la propaganda cuestionada en esta vía, hacen referencia a la instalación de trescientos comedores populares para el apoyo de la economía popular, así como de un instrumento denominado 'Programa de apoyo a la micro pequeña empresa' para el crecimiento de los negocios.

En este sentido, atendiendo al análisis contextual de la propaganda en cuestión, puede establecerse que la teleología de los mensajes allí insertados, están orientados a difundir las bondades de las actividades del partido emisor, al pretender generar conciencia entre la población acerca de la existencia de esos apoyos de carácter social.

Bajo esta dinámica, queda patente la existencia de un lazo causal que vincula la actividad del partido político emisor y los efectos que provoca la difusión de la referida propaganda, puesto que se persigue con esta última, la generación de un grado identificación del emisor con las acciones de gobierno, de modo tal que la continuación de los beneficios provocados con éstas estarían condicionadas a la elección de los candidatos del instituto político.

Ahora bien, es importante señalar que se encuentra probada la existencia del instrumento gubernamental 'Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa.'

...

Así las cosas, de la adminiculación de ambas constancias, esta autoridad arriba a la convicción sobre la existencia de un apoyo gubernamental local denominado 'Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa', el cual es operado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, desde el veintidós de diciembre de dos mil ocho, fecha en que se aprobaron las reglas de operación de ese instrumento.

Atendiendo a lo antes precisado, puede afirmarse que la conducta desplegada por el partido político denunciado, actualiza la hipótesis normativa prevista en la prohibición contenida en el artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal.

...

Esto es así, ya que existe coincidencia entre la denominación del programa y la acción gubernamental que aparece referida en la propaganda objeto de esta investigación, con lo cual es indudable que la pretensión del partido denunciado estuvo orientada a referirse a ese instrumento en particular.

Bajo este supuesto, si la orientación de la propaganda está encaminada a generar la convicción en la población que estuvo expuesta a la misma, sobre la relación causal entre partido político y esa acción de gobierno, queda patente, por un lado, la apropiación indebida de ese programa y por el otro, su utilización con el propósito de posicionar electoralmente al denunciado.'

Lo anterior constituye la motivación realizada por la responsable en cuanto a las causas inmediatas, circunstancias particulares y razones especiales que le hicieron llegar a la conclusión de que el Partido de la Revolución Democrática incurrió en la violación a la prohibición contenida en el párrafo segundo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, y a consideración de este órgano colegiado no existen mayores especificaciones que hacer respecto a la conclusión señalada ya que la misma es suficiente para arribar a tal conclusión.

Ahora, en virtud de que el actor considera no haberse adjudicado el programa de gobierno, es decir, haber hecho suyo el programa en comento, se hace necesario aclarar, que para que exista la relación causal entre el partido político actor y esa acción de gobierno, no se hace indispensable que en la propaganda diga expresamente que es operado por él, o que fue puesto en marcha por él, sino que ello se deduce de la simple inserción del nombre del programa en su propaganda, como ya ha sido explicado.

Así, el propósito del Partido de la Revolución Democrática de posicionarse electoralmente, queda demostrado en virtud de que la propaganda fue denunciada el quince de mayo, esto es, tres días antes del inicio de la campaña de los partidos políticos.

Finalmente, debe señalarse que no le asiste la razón al partido político actor cuando aduce que el contenido de la propaganda electoral representa la manifestación libre de ideas que permiten la formulación de una opinión pública libre, así como el fomento de la cultura política democrática, lo que corresponde a su derecho de expresión; pues el ejercicio de tal derecho se encuentra limitado por las prohibiciones que prevé la ley de la materia, como lo es adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o las acciones de gobierno. Sobre todo en proceso electoral, pues con ello, el partido en el poder tendría mayor facilidad de captar el interés de los ciudadanos y generaría con ello una inequidad en la contienda electoral.

No pasa desapercibido para este órgano colegiado, que la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con relación a la materia del agravio que nos ocupa, ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

**‘PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.— (Se Transcribe)’**

Sin embargo, tal criterio no resulta aplicable al juicio electoral que ahora se resuelve, toda vez que deriva de la interpretación de tres ordenamientos jurídicos del ámbito federal, en el que la prohibición de utilizar y difundir programas de gobierno con fines electorales, sólo se encuentra dirigida a las **autoridades o servidores públicos**, según sea el caso, de cualquiera de los poderes de la unión,

de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público; esto es, no existe prohibición en este sentido para los partidos políticos. En cambio, en el Distrito Federal, el Código Electoral, en su artículo 265, segundo párrafo, **prohíbe expresamente** a los **partidos políticos**, coaliciones y candidatos, adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno, lo que constituye la materia del presente agravio. De lo que es evidente que no se está ante el mismo supuesto normativo interpretado por la jurisprudencia referida.

Por otra parte, tampoco resulta aplicable, porque no se satisfacen los requisitos previstos en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es obligatoria para las autoridades electorales locales, sólo cuando se trate de asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o cuando derive de la revisión de actos o resoluciones de dichas autoridades, lo que no acontece en el presente asunto, pues, en primer lugar, se trata de un juicio electoral y, en segundo término, los precedentes de los que proviene no corresponden a este Tribunal Electoral del Distrito Federal, sino a otras entidades federativas y al Instituto Federal Electoral.

**CUARTO AGRAVIO. Ilegal graduación de la gravedad de la infracción e individualización de la sanción.**

El actor refiere que en el presente caso no existieron agravantes y que la autoridad no expresa la motivación para sostener la existencia de aquéllas, es decir, no expone suficientemente las causas inmediatas, circunstancias particulares y razones especiales que empleó para llegar a esa conclusión.

De igual forma, sostiene que tampoco se actualiza la reincidencia, toda vez que las resoluciones RS-05-06, RS-07-06 y RS-084-07 que sirvieron de sustento para decretarla, se refieren a distintos supuestos jurídicos, por lo que no pueden tenerse en cuenta los mismos hechos constitutivos, infracciones, bienes jurídicos tutelados y sanciones impuestas, por lo que hace insostenible tal agravante. Señala que *'En la especie, la naturaleza jurídica de las contravenciones en las tres quejas relatadas por la responsable como antecedentes de la presunta reincidencia, así como los preceptos infringidos, son diversos, de modo*

*que queda en evidencia que en esos casos y el que ahora se reprocha no se afectarían los mismos bienes jurídicos tutelados.'*

Lo considera así, en virtud de que en la resolución RS-05-06 se trató del 'Programa Integral Social' el que estaba orientado a apoyar a la población con mayor desventaja social y económica que habita en las zonas con mayor grado de marginalidad. En la resolución RS-07-06 la sanción provino de un supuesto beneficio de las obras, servicios y programas sociales y de gobierno, correspondientes al Gobierno del Distrito Federal y a los gobiernos de algunas Delegaciones. Finalmente, la resolución RS-084 lo sancionó por propaganda relacionada con el programa de gobierno denominado 'Sistema de Educación Media Gratuita', implementado por el Gobierno del Distrito Federal.

*Al respecto manifiesta el impetrante que 'si bien se trata de diversos momentos y actos de autoridad por los que se sancionó a mi representado, en cada queja se trató de hechos de naturaleza jurídica distinta, atento a la materia de los programas que fueron publicitados, así como diversos fueron los medios de ejecución para publicitarlos, lo cual hace patente que entre esos casos y el que hoy se impugna se trata de hechos donde la naturaleza de las presuntas contravenciones, así como los preceptos infringidos, son distintos, igualmente, son diversos los bienes jurídicos tutelados en unos y otros procedimientos.'*

Finalmente, el actor considera que la responsable determinó graduar la infracción como grave, de una manera discrecional, pues lo procedente era que una vez que se hubiera acreditado la infracción y posteriormente calificarla como grave, debió precisar si a su juicio se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, y a partir de ahí, ver si alcanzaba o no el grado de particularmente grave. A su juicio, la responsable se limita a concluir que es una infracción particularmente grave toda vez que pudo ser evitada fácilmente y que transgrede prohibiciones previstas en el Código Electoral del Distrito Federal, sin mediar la valoración de la gravedad en ordinaria, especial o mayor, elementos indispensables para la correcta motivación de la gravedad de la falta y sin observar los criterios contenidos en la jurisprudencia obligatoria de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a la reincidencia.

El agravio que nos ocupa, a juicio de este Tribunal Electoral deviene **INFUNDADO** en atención a los siguientes argumentos:

El artículo 174, párrafo segundo, del Código Electoral local establece que:

**‘Artículo 174.**

...

Por reincidencia en cualquiera de las acusas del artículo anterior, la sanción podrá ser aumentada hasta en dos tantos, con excepción de la fracción primera del presente artículo por lo que deberá procederse a implementar la multa a que hace referencia la fracción II.’

Al respecto, debe señalarse que para que un partido político pueda ser declarado reincidente, es indispensable que la nueva infracción sea cometida posteriormente a que la resolución en que le fue impuesta una sanción previa, haya quedado firme. Tal institución, cuyo nombre proviene de la voz latina *reincidere* que significa ‘recaer, volver a’, propiamente es una causa de agravación de la sanción, esto es, debe tomarse como una agravante al momento de individualizar la sanción, por la que en función del poco efecto correctivo que obviamente tuvo en el partido la sanción precedente, pues volvió a incurrir en la misma infracción, busca, a través del aumento de la que se impondrá por la nueva infracción, evitar la reiteración de conductas que violen la ley.

De manera tal que sólo será reincidente el partido político que al momento de cometer una infracción al Código Electoral del Distrito Federal, ya hubiere sido considerado como infractor mediante una resolución que haya quedado firme.

Ahora bien, de las constancias que integran el expediente que ahora se resuelve, obran agregadas a fojas 376 a la 637 del Cuaderno Accesorio I y de la foja 1 a la 599 del Cuaderno Accesorio II, copias fotostáticas certificadas de diversas resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como diversas resoluciones dictadas por este Tribunal Electoral local, relacionadas con los procedimientos administrativos incoados en contra del partido político actor a través de las cuales lo sancionan administrativamente por infringir la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 157 del

Código Electoral del Distrito Federal abrogado, cuya equivalencia corresponde al segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral vigente, ambas relativas a la prohibición a los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos, de adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.

En este sentido, para este Tribunal es un hecho notorio, en términos de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación de rubro: 'HECHO NOTORIO, LO CONSTITUYE PARA UN JUEZ DE DISTRITO LOS DIVERSOS ASUNTOS QUE ANTE ÉL SE TRAMITAN.'<sup>4</sup>, que mediante resolución RS-05-06 de treinta y uno de julio de dos mil seis, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal determinó que el Partido de la Revolución Democrática fue declarado administrativamente responsable de la adjudicación y utilización en su beneficio del programa social del Gobierno del Distrito Federal denominado 'Programa Integral Social' (PISO), implementado en la Delegación Coyoacán, orientado a apoyar a la población con mayor desventaja social y económica que habita en las zonas con alto grado de marginalidad en dicha demarcación, conducta que infringió el artículo 157, último párrafo del Código Electoral del Distrito Federal vigente hasta el diecinueve de octubre de dos mil cinco, que establecía:

**'Artículo 157.**

...

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.'

Por ello le impuso la sanción consistente en multa por el equivalente a tres mil ciento cuarenta y cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que sucedieron los hechos.

Dicha resolución fue confirmada por este órgano jurisdiccional a través de sentencia de catorce de diciembre de dos mil seis, dictada dentro de los expedientes identificados con las claves TEDF-JEL-203/2006 y

---

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo V, enero de 1997, p. 295.

acumulado TEDF-JEL-204/2006; misma que al no haber sido impugnada por el Partido de la Revolución Democrática, generó que la resolución RS-05-06 quedara firme.

De lo anterior se advierte que el Partido de la Revolución Democrática fue administrativamente responsable por infringir la prohibición establecida en el párrafo último del artículo 157 del Código Electoral del Distrito Federal vigente hasta el diecinueve de octubre de dos mil cinco y cuyo contenido es idéntico al del diverso numeral 265, párrafo segundo del Código Electoral vigente.

Asimismo, es un hecho notorio que mediante resolución RS-07-06 de treinta y uno de julio de dos mil seis, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal determinó que el Partido de la Revolución Democrática fue administrativamente responsable de la adjudicación y/o utilización en su beneficio de las obras, servicios y programas sociales y de gobierno, correspondientes al Gobierno del Distrito Federal y a los Gobiernos delegacionales en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, lo que constituyó una violación al último párrafo del entonces artículo 157 del Código Electoral del Distrito Federal vigente hasta el diecinueve de octubre de dos mil cinco.

Por ese motivo, le impuso una multa equivalente a tres mil ciento catorce días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento en que sucedieron los hechos.

Dicha resolución fue impugnada por el Partido de la Revolución Democrática y confirmada por este órgano jurisdiccional a través de la sentencia de catorce de diciembre de dos mil seis, emitida dentro del expediente identificado con la clave alfanumérica TEDF-JEL-202/2006, la que al no haber sido impugnada por el hoy actor, dejó firme la resolución RS-07-06.

De manera tal, que el Partido de la Revolución Democrática nuevamente fue encontrado administrativamente responsable por infringir el último párrafo del artículo 157 del Código Electoral del Distrito Federal vigente hasta el diecinueve de octubre de dos mil cinco.

Por otra parte, mediante resolución RS-084-07 de dieciocho de diciembre de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, sancionó al Partido

Revolucionario Institucional al haberlo encontrado administrativamente responsable de la adjudicación y/o utilización en su beneficio del programa de gobierno relativo al 'Sistema de Educación Media Gratuita', implementado por el Gobierno del Distrito Federal, lo que constituyó, de nueva cuenta, la violación a la prohibición establecida en el multicitado artículo 157, último párrafo del Código Electoral del Distrito Federal.

Razón por la cual, le impuso al infractor una sanción consistente en la reducción de sus prerrogativas en un 4.0% por un periodo de dos meses.

Inconforme el infractor con la resolución referida, la impugnó y ésta fue confirmada por este Tribunal Electoral del Distrito Federal por medio de resolución de diecisiete de julio de dos mil ocho, dictada dentro del expediente identificado con la clave alfanumérica TEDF-JEL-007/2008, la que no fue impugnada por el Partido de la Revolución Democrática, por lo que la resolución RS-084-07, quedó firme.

Cabe mencionar, que las resoluciones dictadas por el Pleno de este Tribunal Electoral local en los juicios electorales TEDF-JEL-203/2006 y acumulado TEDF-JEL-204/2006, TEDF-JEL-202/2006, y TEDF-JEL-007/2008, mediante las cuales fueron confirmadas las diversas resoluciones identificadas con las claves alfanuméricas RS-05-06, RS-07-06, y RS-084-07, respectivamente, quedaron firmes toda vez que no fueron impugnadas por el Partido de la Revolución Democrática, lo que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia de rubro 'HECHO NOTORIO, LO CONSTITUYE PARA UN JUEZ DE DISTRITO LOS DIVERSOS ASUNTOS QUE ANTE ÉL SE TRAMITAN.'

De lo expuesto se desprende que el Partido de la Revolución Democrática, al menos en tres ocasiones fue encontrado administrativamente responsable de la violación a la prohibición establecida, en su momento, en el último párrafo del artículo 157 del Código Electoral del Distrito Federal, consistente en adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno; esto es, el referido Instituto político infringió en tres ocasiones la prohibición prevista a que se ha hecho referencia del Código local, lo que es así, aún y cuando en la primera ocasión lo haya hecho a través de la adjudicación o utilización en su beneficio del programa social del Gobierno del Distrito Federal denominado 'Programa Integral Social' (PISO), implementado en la Delegación Coyoacán; en la segunda ocasión, al adjudicarse o utilizar en su beneficio obras,

servicios y programas sociales y de gobierno, correspondientes al Gobierno del Distrito Federal y a los Gobiernos delegacionales en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco; y en la tercer ocasión, al adjudicarse o utilizar en su beneficio el programa de gobierno relativo al 'Sistema de Educación Media Gratuita', implementado por el Gobierno del Distrito Federal.

Como puede advertirse, en cada ocasión se adjudicó un programa diverso, con objetivos distintos; sin embargo, en las tres ocasiones, su conducta violó la misma prohibición de adjudicarse o utilizar en su beneficio la realización de obras públicas o programas de gobierno, independientemente del contenido de los programas gubernamentales.

En este hilo argumentativo, debe decirse que mediante la resolución RS-07-10 de veintisiete de enero de dos mil diez, que constituye el acto impugnado en el juicio electoral que ahora se resuelve, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal encontró administrativamente responsable al Partido de la Revolución Democrática, por adjudicarse o utilizar en su beneficio el programa social denominado 'Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa', operado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, lo que constituye una violación al último párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal que entró en vigor el once de enero de dos mil nueve, y que a la letra reza:

**'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.'

Si bien es cierto, como lo señala el actor, que en las anteriores ocasiones en las que fue sancionado, fue con motivo de la violación al artículo 157 del entonces Código Electoral del Distrito Federal y en esta ocasión por infringir la prohibición prevista en el artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal vigente; luego entonces, está siendo sancionado por violación a un precepto diverso, también lo es, que el contenido de tales preceptos es idéntico: la prohibición de adjudicarse o utilizar en beneficio propio la

realización de obras públicas o programas de gobierno, de lo que válidamente se deduce que el bien jurídico protegido tanto por el entonces artículo 157 del Código Electoral, como por el diverso 265 del Código Electoral local vigente, es el mismo, a saber la equidad en el desarrollo de la contienda electoral de todos los partidos políticos.

La diferencia en el número de artículo se debe, única y exclusivamente a la reforma que sufrió el Código Electoral del Distrito Federal, sin que ello pueda traducirse, como lo pretende el partido político actor, en que al haber sido sancionado por la violación a preceptos distintos, entonces no se configura la reincidencia, cuando el bien jurídico que ambos protegen es el mismo; por tanto, se concluye que el Partido de la Revolución Democrática, por cuarta ocasión, ha infringido la referida prohibición, lo que sin duda alguna lo convierte en reincidente.

Tampoco le asiste la razón al enjuiciante cuando manifiesta que *'... en cada queja se trató de hechos de naturaleza jurídica distinta, atento a la materia de los programas que fueron publicitados, así como diversos fueron los medios de ejecución para publicitarlos...'*, pues parte de la consideración errónea consistente en que al haberse adjudicado o utilizado en su beneficio, programas diversos, con contenido o materia diferente y al ser publicados a través de medios distintos, ya no se configura la violación a los artículos 157 del Código de la materia abrogado, y 265 del Código Electoral vigente, lo que resulta contrario a la razón, pues para tener por acreditada la reincidencia resulta irrelevante el programa que se haya adjudicado, su contenido y el medio por el cual se haya publicado, pues lo relevante es la violación reiterada a la norma electoral consistente en la prohibición de adjudicarse o utilizar **cualquier** programa de gobierno o **cualquier** obra pública, siendo justamente ése el bien jurídico protegido por la ley, y no el contenido o la materia de los mismos, independientemente, como ya se ha señalado, del numeral en el que se encuentre regulada tal prohibición, ya que en todos los casos se trató de la adjudicación o utilización en beneficio propio de programas de gobierno.

En efecto, este Tribunal considera que se actualiza la figura de la reincidencia, pues en el caso concreto, como ha quedado de manifiesto en los párrafos precedentes, se presentaron los siguientes elementos:

1. El ejercicio o periodo en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción (durante el proceso electoral ordinario 2008-2009);

2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan al mismo bien jurídico tutelado (conducta de hacer que infringe la prohibición de adjudicarse o utilizar en beneficio propio programas de gobierno, afectándose el bien jurídico tutelado consistente en la equidad en la contienda electoral) y

3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme (las resoluciones dictadas por este órgano jurisdiccional en los juicios electorales TEDF-JEL-202/2006, TEDF-JEL-203/2006 y su acumulado TEDF-JEL-204/2006 y TEDF-JEL-207/2008, no fueron impugnadas y por lo tanto quedaron firmes).

Sirviendo de sustento a lo anterior, el criterio contenido en la tesis relevante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es el siguiente:

**‘REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.— (Se Transcribe)’**

**Nota:** El precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado en la tesis, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, sin embargo, se considera vigente el criterio, ya que similar disposición se contiene en el artículo 355, párrafo 5, inciso e), del actual código.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.’**

Cabe mencionar que dicho criterio fue sacado de la resolución dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-83/2007, cuyo contenido, en la parte que interesa, es el siguiente:

‘...  
En cambio, lo alegado respecto a la individualización de la sanción [resumido en el inciso e)] es inoperante, pues aun cuando es cierto

que la autoridad administrativa omitió exponer las razones justificativas de la aplicación de la reincidencia, como agravante de la sanción, también lo es que en el caso sí se dan los supuestos que actualizan la aplicación de la reincidencia.

En efecto, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto, entre otros, el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales. En el ámbito administrativo, este principio sirve de sustento para establecer los criterios básicos que las autoridades deben observar en la determinación de sanciones.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Este criterio se encuentra recogido en la *ratio essendi* de la tesis de jurisprudencia S3ELJ 62/2002, publicada en las páginas 235 y 236 de la Compilación Oficial de *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, tomo Jurisprudencia*, editada por este órgano jurisdiccional, cuyo rubro dice: **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.**

Conforme con el artículo 82, párrafo 1, inciso w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad que tiene la facultad de conocer las infracciones a la normatividad electoral y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes. Para ello, el citado órgano debe tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada caso y para cada partido político, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción y para imponer la sanción atinente.

En atención a los principios de prohibición de excesos o abusos y de proporcionalidad, esa calificación no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, sino que debe hacerse expresando las razones justificativas de la adecuación de la infracción con la sanción, para lo cual deben tomarse en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas del caso concreto (hechos y

consecuencias materiales y los efectos perniciosos de la falta cometida, así como la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta).<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Criterio sustentado en las tesis S3ELJ 24/2003 y S3EL 133/2002, publicadas, respectivamente, en las páginas 295-296 y 919-920, de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomos Jurisprudencia y Tesis Relevantes, TEPJF, con los rubros: **SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN y SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVATES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JUDICIAL DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN** (esta última en su *ratio essendi*).

Dentro de las circunstancias subjetivas se encuentra, precisamente, la reincidencia.

Para estar en condiciones de precisar el concepto reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador es necesario acudir a los criterios penales, porque es ahí donde se han forjado las bases que sustentan dicho concepto.

En el derecho penal, la doctrina y la mayoría de las legislaciones establecen que la reincidencia es la situación criminal en la cual incurre el delincuente cuando, habiendo sido juzgado y condenado en sentencia firme por un delito, comete otro u otros delitos. Por regla general, en la materia penal se distinguen dos tipos de reincidencia, a saber: a) la genérica, que se presenta cuando los delitos cometidos con posterioridad son de diferente tipo al sancionado en la sentencia anterior y condenado con autoridad de cosa juzgada, y b) la específica, cuando el nuevo delito cometido es análogo o igual al primero.

El tratadista Eusebio Gómez refiere que la reincidencia es la recaída en delito. Para el citado maestro, en un concepto *latu sensu*, es reincidente quien no es delincuente primario, sin importar el

lapso transcurrido entre uno y otros delitos ni el género o la especie de éstos. Entiende la reincidencia genérica, cuando se repiten los hechos delictuosos de cualquier especie y, la específica, cuando son de la misma especie.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>GÓMEZ, Eusebio. Tratado de Derecho Penal, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, Tomo I, p. 525.

Aun cuando en la materia penal ha sido muy discutido el tema de la reincidencia, porque hay autores como Ferrajoli y Eugenio Zaffaroni que estiman que ésta debe desaparecer, por ser contraria al principio de intangibilidad, al tomar en cuenta al autor y no al acto para aplicar la pena, es a partir de los análisis elaborados en esa materia que los especialistas del derecho administrativo sancionador han desarrollado el concepto de reincidencia en esta materia. Entre ellos se encuentra el jurista Jesús González Pérez<sup>4</sup>, quien con base en la regulación y jurisprudencia establecida respecto al procedimiento administrativo sancionador español, ha señalado criterios para considerar colmada la reincidencia en la materia administrativa.

<sup>4</sup>Citado en ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. Manual de derecho administrativo sancionador, Aranzadi, Ignacio Navarra, 2005, pp. 260-262.

Tales criterios son:

- a) que el infractor haya sido sancionado por resolución administrativa firme, la cual debe existir al tiempo de cometerse la nueva infracción;
- b) que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protejan el mismo bien jurídico, y
- c) que en ambas infracciones el bien jurídico se haya atacado de manera semejante (dolosa o culposamente).

Según el autor citado, en la actualidad la firmeza exigida es de tipo administrativo, es decir, cuando el acto administrativo no es susceptible de recurso alguno, pues la jurisdiccional sólo debe requerirse

cuando la norma lo prevea expresamente. El jurista resalta la importancia de tomar en consideración el tipo o la naturaleza de los perjuicios causados por la infracción, puesto que las consecuencias lesivas del bien jurídico protegido son las que constituyen el punto medular para determinar la reincidencia y no los elementos accidentales en cada caso concreto. Por último, González Pérez refiere que debe prevalecer la misma actitud (dolosa o culposa) en la transgresión del bien jurídico protegido, para que se pueda aplicar la reincidencia como factor para agravar la sanción.

Cabe precisar que el citado doctrinario sostiene también como criterio aplicable a la reincidencia, el de temporalidad, en virtud del cual se acota la aplicación de la reincidencia a un tiempo específico. Sin embargo, se estima que este criterio sólo puede ser considerado como tal, cuando la legislación lo prevé expresamente [como en el caso de la legislación española, donde el artículo 131 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sí establece para la aplicación de la reincidencia el plazo de un año], o cuando la interpretación gramatical, sistemática y funcional de la normatividad permite desprender razonablemente esa limitación, pues, en caso contrario, se vulneraría el principio de legalidad.

De lo anterior se puede advertir, que los criterios asumidos en la doctrina para la aplicación de la reincidencia recogen la dogmática seguida en la materia penal, pues, en ambos casos, la reincidencia implica un factor que se debe tomar en cuenta para establecer la pena o sanción, con la finalidad no sólo de observar cabalmente el principio de proporcionalidad, sino también, de evitar el abuso o los excesos en el ejercicio de la facultad sancionadora, garantizando, a su vez, al sujeto infractor, la certeza de la correspondencia que debe existir entre el delito o la infracción con la pena o sanción.

Estos criterios no son ajenos a lo regulado respecto a la reincidencia en materia electoral, pues en los artículos 270, párrafo 5, del código citado y 22.1, inciso c) del Reglamento se prevé la reincidencia como un factor que deben tomarse en consideración al determinar la sanción correspondiente a la infracción a la normatividad.

Ciertamente, los preceptos citados establecen:

**‘Artículo 270.**

...

5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

**Artículo 22.1**

En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

...

c) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.’

Como se ve, en el procedimiento administrativo sancionador electoral se prevé la reincidencia como factor que, de presentarse, justifica la imposición de una sanción más severa.

En esencia, los elementos exigidos para tener por surtida la reincidencia coinciden con los criterios establecidos en la doctrina. Por tanto, es válido que en el derecho administrativo sancionador electoral operen las mismas razones para delimitar los criterios de aplicación de tal concepto jurídico. Así, los elementos para tener por surtida la reincidencia son:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Con relación a la firmeza exigida debe tenerse presente que, conforme con lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso w), el órgano facultado para resolver lo relativo a las sanciones (donde se incluye la individualización de la sanción) es el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De acuerdo con los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esas decisiones son impugnables a través del recurso de apelación. Por tanto, la infracción sancionada correspondiente adquirirá firmeza cuando no se impugnó, o bien, cuando se confirmó en la sentencia dictada en el recurso de apelación.

Al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa: a) el periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado); b) la naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y c) el estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución (por no haber sido impugnada, o bien, por haber sido confirmada

por esta Sala Superior al resolver el medio impugnación procedente contra esa sanción).

Por otra parte, y respecto a que el actor cree que la responsable determinó discrecionalmente graduar la infracción como grave, en virtud de que pudo ser evitada fácilmente y que transgrede prohibiciones previstas en el Código Electoral del Distrito Federal, cuando debió precisar si a su juicio se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, y a partir de ahí, ver si alcanzaba o no el grado de particularmente grave; la responsable señaló en el acto impugnado lo siguiente:

**‘GRADUACIÓN DE LA GRAVEDAD.**

Derivado del análisis de los aspectos reseñados en el presente apartado, se observa que únicamente la circunstancia relacionada con el inciso l) constituye una atenuante para las presentes faltas, por cuanto denota una falta de ilicitud en los fondos involucrados para el despliegue de esa propaganda irregular.

De igual modo, aunque en el apartado h) se consideró culposa la conducta que derivó en las faltas en examen, la calidad de reincidente en la comisión de una de ellas denota una injustificable falta de cuidado para proveer las organizaciones tendentes a prevenir la comisión de esta clase de faltas; consecuentemente, esta autoridad estima que este apartado debe considerarse como neutra.

En cambio, los demás incisos analizados anteriormente denotan un conjunto de agravantes, por cuanto demuestran que se trata de una falta que pudo ser evitada fácilmente por el infractor y que transgrede obligaciones previstas directamente en el Código Electoral del Distrito Federal, que afectaron no sólo a los principios y valores tutelados en esas normas; además, su temporalidad, permite establecer que esta falta tiene la capacidad de generar un efecto pernicioso sobre el proceso electoral local desarrollado entre dos mil ocho y dos mil nueve.

Sentado lo anterior, cabe advertir que como se ha precisado anteriormente en el cuerpo de este fallo, el partido infractor tiene la calidad de reincidente en relación con la comisión de la falta relativa a la

apropiación y uso de un programa de gobierno para su beneficio.

...

Con base en lo anterior, se advierte plenamente que el Partido de la Revolución Democrática ha incurrido reiteradamente respecto de la misma conducta, por lo que ha sido sancionado con anterioridad; asimismo, queda acreditado que las resoluciones atinentes causaron estado al haber sido confirmadas por la instancia jurisdiccional en materia local, con antelación a la comisión de esta nueva falta; de ahí que se colmen los extremos exigidos para ser considerado al denunciado como reincidente.

...

Ahora bien, tomando en consideración las circunstancias en que fueron cometidas las faltas de mérito, esta autoridad colige que la infracción en estudio deben calificarse como **PARTICULARMENTE GRAVES**, porque la ponderación de las circunstancias en que fueron realizadas lleva a la convicción que debe prevenirse con mayor fuerza que el infractor incurra en otra ocasión en estas irregularidades, debiendo orientar su organizaciones a conducirse en el resultado exigido por las expectativas normativas, así como que las fuerzas políticas incurran en esta clase de conductas, sobre todo por el peligro que suponen para la equidad de la contienda electoral.'

Como puede advertirse, la responsable no calificó las infracciones cometidas por el Partido de la Revolución Democrática como particularmente graves, sólo en función a que las mismas pudieron ser fácilmente evitadas por el infractor y que transgreden el Código Electoral del Distrito Federal, sino en la temporalidad de su comisión y en la calidad de reincidente del transgresor, circunstancias que, para efectos de determinar la individualización de la sanción, se consideraron como agravantes, lo que resulta apegado a derecho.

Como ya se dijo, el Partido de la Revolución Democrática es reincidente en la violación a la prohibición de adjudicarse o utilizar en su beneficio, la realización de obras públicas o

programas de gobierno, (pues en tres ocasiones anteriores a la presente, fue administrativamente responsable, mediante resolución firme, de dicha conducta,) lo que a consideración de la responsable, fue determinante para que la falta sea considerada como particularmente grave, criterio que es compartido por este Tribunal Electoral del Distrito Federal, pues resulta inadmisibles que el instituto político infractor no haya tenido interés en tomar las medidas, acciones y providencias necesarias para no volver a incurrir en la prohibición de mérito, máxime por la importancia de sus implicaciones, lo que pone de manifiesto que las sanciones que le fueron impuestas en las ocasiones anteriores, no alcanzaron el cometido de inhibir al partido en la realización de esa conducta.

Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **CONFIRMA** la Resolución RS-07-10 de veintisiete de enero de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los términos establecidos en el Considerando CUARTO de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal publicar los puntos resolutivos del presente fallo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los estrados del propio Instituto y en su página de Internet, debiendo informar a este Tribunal de dicho cumplimiento.”

**III. Juicio de revisión constitucional electoral.**

Inconforme con la determinación anterior, mediante escrito de 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 en que se actúa.

Dicha demanda fue dirigida a la Sala Regional del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, sin embargo, en el mismo curso, el partido actor solicitó que esta Sala Superior, en ejercicio de su facultad de atracción, conociera y resolviera el citado medio de impugnación.

**IV. Trámite.** Mediante oficio TEDF-SG-420/2010, el Secretario General del Tribunal Electoral del Distrito Federal remitió a la Sala Regional del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, el expediente formado con motivo de la presentación de la demanda de juicio de revisión constitucional electoral antes mencionada, mismo que fue recibido en la Oficialía de Partes del citado órgano jurisdiccional el treinta de abril pasado.

**V. Remisión del expediente a la Sala Superior.** El treinta de abril del año en curso, se radicó el medio de impugnación ante la citada Sala Regional, con el número de expediente SDF-JRC-5/2010. Asimismo, se acordó enviarlo a esta Sala Superior para determinar lo que en derecho procediera, en virtud de la solicitud de facultad de atracción formulada por el actor.

**VI. Recepción del expediente en Sala Superior.** El primero de mayo de dos mil diez, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, la notificación del Acuerdo Plenario de la Sala Regional del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal y el expediente tramitado bajo su índice y relacionado con la solicitud de ejercer la facultad de atracción, junto con las constancias correspondientes.

**VII. Turno y resolución de la facultad de atracción.**

En la fecha antes indicada, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar y registrar el expediente SUP-SFA-9/2010 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para que formulara el proyecto correspondiente. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-1343/10, de la misma fecha, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional electoral federal.

El cuatro de mayo pasado, el Magistrado Ponente propuso a los integrantes de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional el proyecto correspondiente, en el sentido de negar el ejercicio de la facultad de atracción, por considerar que debe conocer del presente asunto la Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.

Dicha propuesta fue rechazada por mayoría de cuatro votos, por lo que se encargó la formulación del engrose correspondiente al Magistrado José Alejandro Luna Ramos, quien propuso negar el ejercicio de la facultad de atracción solicitada por el actor, dado que esta Sala Superior tiene

competencia en términos de ley para conocer del presente juicio de revisión constitucional electoral, lo que fue aprobado por mayoría de votos, ordenándose remitir el expediente al Magistrado que en turno correspondiera.

**VIII. Turno del juicio de revisión constitucional electoral.** El cinco de mayo, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior acordó turnar el expediente **SUP-JRC-112/2010**, 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; proveído que se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-1364/10, signado por el Secretario General de Acuerdos.

**IX. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia alguna por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual quedaron los autos en estado de dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, fracciones IV y IX, 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; así como 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se trata de una impugnación relacionada con una sanción impuesta a un partido político nacional en el ámbito local, por irregularidades en el informe anual de actividades ordinarias.

En ese tenor, esta Sala Superior es competente para conocer le presente juicio, en virtud del tema del financiamiento público otorgado a los partidos políticos y en este caso en lo que se refiere a actividades ordinarias.

Lo anterior, de conformidad con la resolución de emitida el cuatro de mayo pasado por esta Sala Superior dentro del expediente SUP-SFA-9/2010.

**SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral.** Previo al estudio de fondo, se verifica el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del presente asunto, así como la satisfacción de las condiciones necesarias para la emisión de una sentencia.

**a) Forma.** En el caso se cumplen las exigencias del artículo 9, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; contiene el nombre del actor, el domicilio para recibir notificaciones; se identifican el acto reclamado y la

autoridad responsable; se mencionan los hechos y agravios correspondientes; y, finalmente, se indica el nombre y se asienta la firma autógrafa de quien promueve el juicio.

**b) Oportunidad.** En el caso concreto, se estima que la presentación de la demanda es oportuna, como enseguida se demuestra.

De lo previsto en el artículo 8, párrafo 1, en relación con el diverso 7, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que de manera general, los medios de impugnación contemplados en dicho ordenamiento deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable; y que durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles.

Es de señalarse que en la actualidad, no se desarrolla en el Distrito Federal algún proceso electoral y, por ende, para efecto del cómputo del plazo para la presentación oportuna del presente medio de impugnación, no deberán considerarse todos los días y horas como hábiles.

Con base en lo anterior, ésta Sala Superior arriba a la conclusión que la demanda fue presentada en tiempo y forma pues la resolución que se impugna en esta vía fue emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal el pasado veintidós de abril del año que transcurre y notificada al Partido de la

Revolución Democrática, el veintitrés siguiente, tal como se desprende de la cédula de notificación personal que obra en original en el cuaderno accesorio uno del expediente en que se actúa, la cual fue elaborada por el actuario del citado órgano jurisdiccional, en ejercicio de sus atribuciones, por lo que merece pleno valor probatorio en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso a) y párrafo 4, inciso b), en concatenación con el diverso 16, párrafo 2, ambos de la Ley adjetiva de la materia.

Por tanto, si la demanda que motiva el presente fallo se presentó veintinueve de abril siguiente, ante el órgano jurisdiccional responsable, es inconcuso que ésta se promovió en tiempo y forma en términos de lo establecido en referido artículo 8 de la ley en cita.

**c) Legitimación.** El juicio de revisión constitucional electoral a estudio es promovido por parte legítima, pues en términos del artículo 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo, exclusivamente, a los partidos políticos y, en el caso, el actor es el Partido de la Revolución Democrática.

**d) Personería.** La personería de Miguel Ángel Vásquez Reyes, quien suscribe la demanda en su carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal se tiene por acreditada en términos de lo

dispuesto en el artículo 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior es así, ya que de las constancias que obran en el expediente, entre otras, de la sentencia impugnada, se desprende que dicha persona fue quien interpuso el medio de impugnación al cual recayó el fallo que en esta vía se impugna.

**e) Requisitos especiales del juicio de revisión constitucional electoral.** Las exigencias del artículo 86, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se cumplen, conforme a lo siguiente:

**Actos definitivos y firmes.** El acto impugnado es definitivo y firme, toda vez que en la legislación electoral del Distrito Federal no existe disposición o principio jurídico de donde se desprenda la autorización a alguna autoridad de esa entidad para revisarlo y, en su caso, revocarlo, modificarlo o anularlo oficiosamente, de modo que es evidente la cabal satisfacción del requisito en cuestión.

**Violación de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Este requisito formal se cumple, porque en la demanda el partido inconforme aduce la conculcación de los artículos 14, párrafo segundo, 16 párrafo primero y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito que se analiza, por ser éste de carácter formal, tal como se corrobora con la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es **"JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B) DE LA LEY DE LA MATERIA"**, visible en las páginas 155 y 156 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997–2005*.

**Calidad determinante de las irregularidades aducidas.** Este requisito se surte, toda vez que el acto impugnado se relaciona con la imposición de una sanción a un partido político nacional en el ámbito local.

Al respecto, se considera que la sanción que ahora se impugna puede afectar o influir en las actividades que de manera ordinaria realiza el partido político y que con llevan al sostenimiento y su operación en el Distrito Federal.

Apoya lo anterior, la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es **"FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL"**, visible en la Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, páginas 12-13 Sala Superior, tesis S3ELJ 09/2000.

**Reparación material y jurídicamente posible.** En el presente caso este requisito también se cumple, pues la

materia del juicio se relaciona con cuestiones que eventualmente, impacten con el financiamiento público de el partido político nacional en el ámbito local.

Así, de resultar fundados los agravios hechos valer por el hoy actor, podría revocarse la determinación por la que se sancionó al mismo, y ordenar que no se realice descuento alguno en sus ministraciones mensuales o, en el caso de que ello ya haya acontecido, se realice el reembolso correspondiente.

**TERCERO. Demanda.** En su escrito de demanda, el partido actor hace valer los siguientes agravios:

#### **“A G R A V I O S**

**AGRAVIO PRIMERO. Legalidad de la ubicación de la propaganda, en atención a su naturaleza no electoral.** 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, habida cuenta de que el Tribunal responsable confirma la errónea interpretación y aplicación al caso de la conducta prevista en el artículo 173, fracción VIII en relación con el diverso artículo 263, fracción 111 del Código Electoral del Distrito Federal.

Tal es así, pues en el Considerando CUARTO de la sentencia impugnada, en el apartado concerniente al segundo agravio hecho valer en el juicio electoral de origen, relativo a la legalidad del lugar en que se ubicó la propaganda electoral imputada al Partido de la Revolución Democrática, sustancialmente, la responsable aduce que el proceder del Instituto Electoral del Distrito Federal fue correcto sobre la base de que el lugar donde se localizó propaganda del Partido de la Revolución Democrática *‘tiene la naturaleza de ser **de uso común**, al considerarlo como parte integrante de la estructura de una vía terrestre de comunicación, pues si bien el muro como tal y de manera aislada o individual no puede estimarse como una vía*

*terrestre de comunicación, sí forma parte integrante de la estructura de una vía terrestre de comunicación como lo es el puente vehicular sito en el cruce de las avenidas Acoxpa y Viaducto Tlalpan'.*

Igualmente refiere la responsable que el muro de tal puente donde se ubicó presunta propaganda de mi representado *'no podría ser considerado como mobiliario urbano, pues por éste se entiende todos aquellos **elementos urbanos complementarios, ya sean fijos, permanentes, móviles o temporales, ubicados en vía pública** o en espacios públicos que sirven de apoyo a la infraestructura y al equipamiento urbano y que refuerzan la imagen de la ciudad o contribuyen para favorecer la prestación de mejores servicios urbanos.'*

Así, el tribunal responsable concluye que la supuesta propaganda de mi representado **fue colocada en un lugar prohibido**, al estar pintada en una barda adyacente a un puente vehicular que no fue asignado como lugar de uso común para la colocación de propaganda electoral de los Partidos Políticos por el Consejo Distrital competente del Instituto Electoral del Distrito Federal. También concluye la responsable que en el supuesto de que tal muro fuese considerado parte integrante del mobiliario urbano, tampoco sería un lugar permitido, pues el artículo 263, fracción IV del Código Electoral del Distrito Federal dispone que la **propaganda electoral** de los Partidos Políticos *'no podrá adherirse, pintarse o pegarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico.'*

Lo señalado causa agravio a mi representado pues el Tribunal responsable parte de una incorrecta interpretación de los presuntos hechos y de las normas que aplicó el Instituto Electoral del Distrito Federal para estimarlos constitutivos de infracción a la ley electoral, aspectos confirmados, para concluir que se incurrió en falta administrativa. Para demostrar la violación de la responsable a los principios constitucionales invocados en este agravio, se procederá a separar sus puntos de estudio, de acuerdo con los hechos y las pruebas que obran en el sumario, para concluir que no le son aplicables las presuntas faltas previstas en el Código Electoral del Distrito Federal sobre la ubicación de la propaganda en un lugar prohibido.

**Distinción entre propaganda electoral y propaganda política difundida por los Partidos Políticos.**

Mi representado fue sancionado porque a JUICIO de la responsable se ubicó supuesta **propaganda electoral** pintada en un lugar no establecido en términos del artículo 263, fracción 111 del Código Electoral del Distrito Federal, es decir, en los lugares de uso común para [a colocación de propaganda electoral que determinen los Consejos Distritales del Instituto Electoral del Distrito Federal, de conformidad con los criterios que emita su Consejo General, previo acuerdo con las autoridades correspondientes.

Tocante a las reglas del artículo 263, es notorio que **expresa y exclusivamente se refieren a la propaganda electoral**, no así a todo tipo de propaganda que pudieran difundir los Partidos Políticos, como es la propaganda política o social, que por sus características, se puede distinguir y diferenciar claramente de la propaganda electoral.

Ahora bien, es necesario distinguir si la propaganda imputada a mi representado tiene un tamiz electoral y en su caso distinguirla de aquella que carecen del mismo, como es la propaganda política, para que a partir de ello se determine si se ubicó en un lugar prohibido por la ley o no.

En este contexto, el artículo 225, fracción X del Código Electoral del Distrito Federal, para los efectos legales previstos en el mismo, define a la **propaganda electoral** como 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.'*

En concomitancia con esta definición, el artículo 256, párrafo tercero del Código Electoral del Distrito Federal dispone que *'se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de bardas y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los Partidos Políticos o Coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.'*

De ambos dispositivos resalta la característica esencial de la propaganda electoral de tener como fin último la obtención del voto ciudadano, ya sea mediante 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, o bien, utilizando la propaganda como medio para presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas de los Partidos Políticos o Coaliciones.

Conforme a este marco legal, del estudio acucioso e integral de los artículos 258 al 265 del Código Electoral del Distrito Federal, puede inferirse que la propaganda electoral tiene como objeto o propósito, propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijados por las fuerzas políticas en sus documentos básicos y en la plataforma electoral que sustenten para una elección; ante todo, se trata de una forma de comunicación persuasiva, tendente a promover o desalentar actitudes en pro o en contra de un partido político o su candidato, para ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que, adoptando sus ideologías o valores, apoyen con su sufragio el proyecto político que enarbolan a través de los ciudadanos postulados, lo que denota que su difusión debe darse, precisamente, en el ámbito temporal de los procesos electorales.

Asimismo, dado que la principal finalidad de la propaganda electoral es obtener adeptos que pudieran representar votos durante una jornada electoral, y de este modo posicionar electoralmente al Partido Político que la difunde, existen formas claras de identificar cuándo se está en presencia de propaganda con fines electorales. Entre otras notas distintivas, destaca la inclusión en la propaganda de manifestaciones en los supuestos siguientes:

- Cuando integre dentro de los mensajes políticos, expresiones que estén vinculadas con el proceso electoral, tales como 'voto', 'vota', 'votar', 'sufragio', 'sufragar', 'comicios', 'elección', 'elegir', 'proceso electoral', entre otras;
- Cuando se emitan mensajes en los que se establezca de manera indubitable, la aspiración de un servidor público o ciudadano para ser postulado u ocupar un cargo electivo, ya sea porque se indique esa pretensión, se exprese el apoyo para su postulación o se solicite el voto en favor de esa persona para un proceso electivo intrapartidista o comicial;
- Cuando se haga referencia en los mensajes a cualquier elemento relacionado con el proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares, y

- Propagar publicidad de manera reiterada o sistemática que contenga el nombre, imagen o cualquier otro rasgo distintivo de un ciudadano, con el propósito de difundirlo o posicionarlo frente a la colectividad.

Por su parte, la **propaganda política** constituye una actividad que no se encuentra constreñida a los partidos políticos, sino que también puede ser desarrollada por los ciudadanos, funcionarios públicos o cualquier otro sujeto, con el propósito de exteriorizar su opinión o posicionamiento respecto de cualquier asunto de índole político, económico o social; por ello, no existe una temporalidad específica en que pueda producirse esta publicidad, razón por la cual puede acontecer tanto dentro como fuera de proceso electoral.

En esta secuencia es toral hacer ver que la ley concede a los partidos políticos la potestad de desarrollar actos de **propaganda política** mas no electoral, **en cualquier momento**, pues éstos, como se expuso anteriormente, tienen la finalidad de difundir los principios, programas e ideas que postulan a efecto de cumplir a cabalidad con los fines que tienen determinados constitucional y legalmente. Específicamente, el artículo 41, párrafo segundo, base 1 de la Constitución General de la República dispone entre los fines de los Partidos Políticos **promover la participación del pueblo en la vida democrática**, sin dejar reservada a la ley la regulación exclusiva de las formas concretas en que promoverá dicha participación. Así las cosas, los Partidos Políticos pueden constitucionalmente promover la activa actuación de los ciudadanos en la vida democrática, entre otros aspectos, difundiendo públicamente ideas, expresiones, asuntos y hechos de interés general o de trascendencia para la comunidad, o para mantenerla informada de tales temas. Estas expresiones pueden difundirse en diversos medios, uno de los cuales es la pinta de bardas en la vía pública, con las modalidades que en su caso la ley establezca.

Por ende, los Partidos Políticos están constitucional y legalmente facultados en el Distrito Federal para difundir propaganda con fines electorales durante los procesos comiciales locales, caso en el que se deben ajustar a las normas aplicables del Código Electoral del Distrito Federal, a efecto de salvaguardar los principios que deben regir el proceso comicial. Asimismo, por sus fines constitucionales y al ser entidades de interés público tienen la potestad de difundir otra clase de propaganda sin un fin electoral específico, como es la propaganda política, caso en el cual

su difusión no se sujeta a las mismas reglas ni plazos que la propaganda electoral, pues tal propaganda es un mecanismo para que la ciudadanía conozca de manera permanente la ideología, fines y acciones de los Partidos Políticos.

Luego entonces, las restricciones y limitantes que el artículo 263 del Código Electoral del Distrito Federal impone a la difusión de expresiones vertidas por los Partidos Políticos, solo es aplicable a su propaganda con tamiz electoral, por lo que tales parámetros de control no pueden extenderse a la propaganda política o informativa que hacen los institutos políticos ante la ciudadanía.

En caso que nos ocupa, según el acta circunstanciada de fecha dieciséis de mayo de dos mil nueve, levantada por el Presidente y el Secretario del Consejo Distrital XXXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal la pinta con propaganda imputada a mi representado, se describe en los términos siguientes: ***'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 si gana la gente'***.

De una valoración conforme a la lógica, la sana crítica y la experiencia, se colige que la propaganda descrita no constituye propaganda electoral, sino en todo caso propaganda política, habida cuenta de que:

- No promueve directa ni indirectamente el voto a favor del Partido de la Revolución Democrática, de sus precandidatos o candidatos a cargos electivos;
- No difunde aspiraciones de persona o servidor público alguno a cargos de elección popular;
- No se mencionan palabras afines o vinculadas con los procedimientos electorales tales como precampañas, campañas electorales, registro de candidatos, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares.

Ello es así, pues tal propaganda es de carácter eminentemente política, fundamentalmente, al versar sobre aspectos acordes con temas de interés general para la comunidad, como son los indicados, y que sirven para formarse una opinión mejor informada acerca de algunas políticas públicas en la Ciudad de México, que son acordes con el programa de acción del Partido de la Revolución

Democrática, lo cual hace congruente su difusión en ese contexto político, sin que de los mismos pueda extraerse válidamente expresión alguna que los identifique con la promoción del voto ni con una apropiación de programas o acciones de gobierno en beneficio propio. Por el contrario, las manifestaciones vertidas se encuentran plenamente tuteladas por la libertad fundamental de expresión y por el libre debate de las ideas en el marco de la discusión política en el Distrito Federal y de la información sobre aspectos de la vida pública del Distrito Federal.

Se acredita lo asentado, pues verbigracia, en el tópico de la política pública relativa al establecimiento de trescientos comedores en apoyo a la economía popular, se trata de una medida delineada e impulsada en el Programa de Acción del Partido de la Revolución Democrática, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el diez de noviembre de dos mil ocho, vigente durante la vista de la propaganda política reprochada a mi representado. En este sentido, el numeral 8 del programa aludido establecía como una línea de acción:

**'8.- Derecho a la Alimentación y al Agua Potable**

El derecho a la alimentación y al agua potable será garantizado por el Estado, mediante políticas públicas que integren tanto a la subvención en alimentos y servicios, como la planeación y ejecución de programas de salud que permitan la debida nutrición de los más pobres, especialmente a las niñas y niños y a las personas de la tercera edad. Para lograrlo se instrumentarán campañas informativas para combatir la baja cultura alimenticia que persiste en la sociedad mexicana.'

En el caso de la mención de la política de apoyo a la micro y pequeña empresa, es una política pública igualmente prevista en el Programa del Partido de la Revolución Democrática, vigente durante los hechos investigados a mi representado. Al respecto, el numeral 27 del Programa citado disponía como una línea de acción partidista, la siguiente:

**'27.- Reactivación económica**

Las políticas de reactivación económica formarán parte de una estrategia de reconstrucción del aparato productivo del país, severamente lesionado por el modelo financiero, la depresión salarial, la falta de crédito para la producción y la indiscriminada apertura externa. Crear las

condiciones propicias para una economía productiva implica desplegar una política industrial activa, revertir la profunda crisis del campo y constituir un sistema financiero capaz de proporcionar eficiente y transparentemente los servicios que requiere el aparato productivo. Se necesita además una política activa de desarrollo científico-tecnológico y educativo.'

Como puede apreciarse, el contenido de la propaganda investigada forma parte de una campaña informativa del Partido de la Revolución Democrática acorde con su Programa de Acción, en el marco de su difusión ordinaria, lo cual constata que se trata propaganda política mas no electoral como supone la responsable.

Consecuentemente, contrario a lo que afirma la responsable, queda en evidencia que el propósito del Partido de la Revolución Democrática no fue posicionarse electoralmente ni apropiarse indebidamente programas de gobierno, sino difundir el seguimiento de medidas previstas en su Programa de Acción, siendo irrelevante que la propaganda se haya ubicado el quince de mayo de dos mil nueve, tres días antes del inicio de las campañas electorales de ese año, pues como se dijo, la propaganda política puede difundirse lícitamente por los partidos políticos tanto durante como entre procesos electorales.

Por tanto, a la propaganda motivo de reproche no le son aplicables los supuestos que para la colocación de propaganda electoral establece el artículo 263 del Código Electoral del Distrito Federal, de modo que lógicamente tampoco incurrió mi representado en la causa de falta que dispone el artículo 173, fracción VIII de dicho ordenamiento legal, pues ambas hipótesis se refieren a la colocación de **propaganda electoral en lugares expresamente prohibidos.**

**Legalidad de la ubicación de la propaganda por ser de clase política no electoral.**

El concepto de agravio deviene de que la responsable arribó a la conclusión errónea de que la supuesta propaganda de mi representado **fue colocada en un lugar prohibido** al estar pintada en una barda de un puente vehicular considerada por la responsable como lugar de uso común, sin que haya sido asignada para tales efectos por la autoridad electoral administrativa, supuestamente violando lo prevenido en el artículo 263, fracción 111 del Código

Electoral del Distrito Federal, lo cual es del todo falso. Así como por la apreciación errónea de la responsable en el sentido de que tal propaganda **tuvo como propósito posicionar electoralmente al Partido de la Revolución Democrática**, lo cual es del todo falso e irrisorio, en virtud de que como se ha demostrado, la propaganda de cuenta es de carácter político y no tiene un fin electoral.

Lo ilegal de la determinación (afectación al principio de legalidad electoral), que a su vez tiene sustento en los principios aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, extraídos del derecho penal, que rezan *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* y *nulla poena sine lege stricta et scripta*, tiene base en que el artículo 173, fracción VIII del Código Electoral del Distrito Federal dispone que los Partidos Políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, candidatos, miembros o simpatizantes, serán sancionados por colocar propaganda en lugares expresamente prohibidos por el propio Código y otras disposiciones administrativas.

Una de esas causas, para la responsable fue la colocación de propaganda en un lugar de uso común no asignado por la autoridad, sin embargo, el artículo 263, fracción 111 del Código Electoral del Distrito Federal sólo regula tal repartición de lugares públicos para difundir propaganda electoral de los Partidos Políticos, mas **en modo alguno prohíbe que los propios Partidos Políticos puedan difundir propaganda de otra índole como la política, con fines no electorales** en otros lugares de uso común. Por tanto, la determinación de sancionar a mi representado, confirmada por la responsable es contraria a Derecho y amerita ser revocada, pues tampoco se respetaron los criterios de certeza y objetividad para valorar si la propaganda imputada podría calificarse como de tipo electoral y no de tipo político, y en función de ello determinar si se ubicó en un lugar de uso común no permitido legalmente.

Luego entonces, el artículo 263, fracción 111 del Código Electoral del Distrito Federal **NO PROHÍBE** expresamente la colocación de **propaganda política** de los Partidos Políticos en lugares de uso común distintos a los repartidos oficialmente para ubicación de su propaganda electoral, pues la primera tiene un régimen jurídico distinto, salvaguardado por la libertad de expresión. En mérito de ello solicito se declare fundado el presente agravio, y sea considerado suficiente para revocar la sentencia impugnada.

**AGRAVIO SEGUNDO. Inaplicación del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal.** Dicho dispositivo es contrario a los artículos 6º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la libertad de expresión, 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, base 1, párrafo segundo de la Constitución General de la República.

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 y 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 se encuadra en el debate público de las ideas y propuestas que 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. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA**

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

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 6°** - 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 inaplicar leyes al caso en resolución, como acontece en la especie.

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 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:

**‘ARTÍCULO 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.

Ahora bien, antes de formular los argumentos para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal cuya no aplicación se pide, resulta pertinente formular una serie de consideraciones jurídicas en torno a la validez, jerarquía, sentido y alcance de tales tratados internacionales en relación con las normas internas vigentes en México, ya que ayudan a dimensionar los alcances de la tutela de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente, y potenciados por el Derecho Internacional en algunos casos.

En primer término, es de explorado derecho que conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, lo cual tiene una implicación esencial relativa a que dichos instrumentos de derecho internacional gozan de una jerarquía normativa superior a las leyes federales y generales emitidas por el Congreso de la Unión, así como a las leyes locales expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas. Ante esta jerarquización, las normas contenidas en los tratados internacionales adoptados por el Estado Mexicano gozan del atributo de supremacía sobre las normas reglamentarias internas, por lo cual, su aplicación y la interpretación del resto de las normas inferiores conforme con los derechos previstos en tales tratados cuando son invocados, es preferente para todas las autoridades del país.

Lo anterior tiene asidero jurídico en el criterio relevante emanado del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y establecido la siguiente tesis:

**'Registro No. 172650**

**Localización:**

Novena Época Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007

Página: 6

Tesis: P. IX/2007 Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

**TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR**

**ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que **los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales**, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario 'pacta sunt servanda', contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002, Mc, Cain México, SA de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede, México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión

120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, Y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.'

Un segundo aspecto a destacar, es el relativo a que cuando los tratados internacionales amplían y reglamentan derechos fundamentales previstos constitucionalmente, las normas de derecho internacional deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen en la misma medida o amplitud.

Sustento lo dicho en el criterio orientador dictado por los tribunales de la Unión en la tesis aislada siguiente:

**'Registro No. 180431**

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Septiembre de 2004

Página: 1896

Tesis: 1.40.A.440 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.** Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Ahora bien, **cuando 105 tratados internacionales reglamentan y amplían 105 derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, 105 complementan.**

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: 'Mariza Arellano Pompa.'

El tercer aspecto relevante respecto de los tratados internacionales, está vinculado con su validez independientemente de la denominación que adopten, como es el caso de las convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, entre otras, que en lo absoluto afectan su obligatoriedad, vigencia y aplicación, según ha determinado la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la tesis jurisprudencial del tenor literal siguiente:

**'Registro No. 173146**

Localización:

Novena Época Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Febrero de 2007

Página: 738

Tesis: 2a./J. 10/2007 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional

**TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO.**

Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 2, apartado 1, inciso a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por 'tratado' se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que **la noción de tratado es puramente formal siempre que su contenido sea acorde con su objeto y finalidad, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden denominarse tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio**

**de notas**, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades. Situación que se sustenta, además, en el artículo 20., fracción 1, párrafo primero, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de mil novecientos noventa y dos.

Amparo en revisión 348/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 14 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Malina Suárez.

Amparo directo 1/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 28 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Malina Suárez.

Amparo en revisión 384/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 28 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Malina Suárez.

Amparo en revisión 390/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 28 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Malina Suárez.

Amparo en revisión 237/2002. S.C. Johnson and Son, Inc. y S.C. Johnson and Son, S.A. de C.V., antes Ceras Johnson, S.A. de C.v. 2 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 10/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de enero de dos mil siete.'

El cuarto tópico, relativo a la aplicación de tratados internacionales en casos concretos, que deban resolver las

autoridades conforme a su competencia constitucional y legal, se vincula con la situación de que al invocarse por las partes en un procedimiento derechos o normas en ellos previstos no es necesario aportar el texto de tales instrumentos como prueba para que sean considerados, pues al ser parte del derecho positivo vigente, cuando han cubierto los requisitos previstos en el artículo 133 constitucional, no están sujetos a prueba y deben aplicarse como cualquier norma. Al respecto los tribunales federales han emitido el criterio relevante contenido en la tesis que a continuación se transcribe:

**'Registro No. 224632**

**Localización:**

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación VI,

Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990

Página: 236

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

**PRUEBA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

**NO ESTAN SUJETOS A.** El artículo 133 de la Constitución General de la República dice: 'esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la constitución o leyes de los estados'. De lo anterior, se puede advertir que **los tratados internacionales celebrados con las condiciones que la propia Constitución establece serán Ley en la República Mexicana; es por ello que, cuando alguna de las partes invoca a su favor un tratado de corte internacional, no se le puede exigir que sea ella quien demuestre su existencia, pues como ya se vio, el mismo forma parte del derecho mexicano y, por ende, no está sujeto a prueba.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER  
CIRCUITO.

Amparo directo 832/90. Banco de Crédito y Servicio, S.N.C. 5 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Sosa Escudero.'

De ello se concluye que el derecho fundamental de libre expresión de ideas políticas, consignado en el artículo 6, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos junto con los tratados ya precisados forman un bloque de supremacía normativa, avalado por el artículo 133 de la norma constitucional, y por tanto debe ser tutelado en este caso por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, inclusive mediante la no aplicación de leyes electorales, cuando de su contenido se infiere que son contrarios al derecho fundamental cuya denegación está en juego.

Por su parte, el artículo 41, base 1, 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, 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, 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.'***

La inconstitucionalidad de precepto debe entenderse en tres vertientes, sin perder de vista el contexto y los antecedentes del caso concreto en estudio, a saber: **1)** la contraposición al artículo 6º, 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 1, 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, y **3)** la inconstitucionalidad del precepto dado que la prohibición que contiene excede los límites constitucionales previstos en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General de la República para la difusión de propaganda institucional o vinculada con los poderes y órganos públicos de gobierno, contexto en el que la prohibición constitucional está dirigida exclusivamente a los servidores y poderes públicos, no a los Partidos Políticos.

Tocante a la primera vertiente, el 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 6º, 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 obras públicas o 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 algunas políticas públicas promovidas por el Partido de la Revolución Democrática desde su programa de acción, 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 supuestos programas o acciones de gobierno, lo cierto es que la propaganda no tiene tintes electorales, sino únicamente de difusión de políticas públicas impulsadas por mi representado, esto es, se trata de manifestaciones acordes con la libertad de expresión en el campo político, que informan a la ciudadanía sobre el seguimiento de dichas medidas públicas, que en modo alguno afectan los derechos de los demás partidos políticos, pues éstos tienen también el derecho de difundir la forma en que las proyecciones de sus principios o programa se ven reflejados en políticas públicas.

En otras palabras, la prohibición del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, suponiendo sin conceder que se actualizara en el caso, prejuzga sobre que toda información o expresión que difunda

mi representado, haciendo alusión a medidas de gobierno o a políticas públicas con las que coincide, necesariamente será o implicará adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno, por utilizar vocablos o manifestar ideas en el contexto del debate político, 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 pueden 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 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, en 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 obras públicas o 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 y 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 sentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1 a. 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:

'Registro No. 179552

**Localización:**

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 el 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, la 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 INFORMACIÓN.  
SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL  
DEBATE POLÍTICO.- (Se transcribe)'**

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 1, 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 ciudadanos 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 informados 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 democrática, a través de los métodos que estime pertinentes, al poner restricciones a la actuación de los partidos políticos, bajo los supuestos de adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o 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 mediante una campaña informativa de políticas públicas que comulgan con los principios de izquierda que promueve, Y que además son conformes con determinados puntos de su Programa de Acción, como quedó demostrado.

Concerniente a la tercera vertiente, la inconstitucionalidad del precepto electoral cuestionado se sustenta en que la prohibición que impone a los partidos políticos para adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno, a todas luces excede los límites constitucionales previstos en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General de la República para la difusión de propaganda institucional o vinculada con políticas públicas o acciones de los poderes y órganos públicos de los tres niveles de gobierno.

En esta tesitura, el precepto constitucional invocado dispone que *'la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias Y entidades de la administración pública y cualquier otro ente*

*de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.'*

Si bien la regulación constitucional en la materia está dirigida en principio a la propaganda que difundan por sí los entes públicos de gobierno señalados, lo relevante para demostrar la inconstitucionalidad del precepto electoral en estudio es que los partidos políticos son ajenos a la prohibición de rango superior de utilizar y difundir programas o acciones de gobierno como parte de la propaganda política o incluso electoral que difundan. Incluso, en el andamiaje constitucional el artículo 41, párrafo segundo, base 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el modelo de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Ahora bien, es total advertir que de ninguno de los preceptos constitucionales invocados se advierte restricción alguna para que los partidos políticos deban abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral información, expresiones o ideas relacionadas con las políticas públicas o acciones institucionales provenientes de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno. Por otro lado, el artículo 134, párrafo octavo constitucional impone a dichos entes públicos el deber de que la propaganda que difundan deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, de lo cual se infiere que la Constitución sí les prohíbe utilizar dicha propaganda con fines distintos a los establecidos en los programas de gobierno que difundan, ya sean políticos o electorales o de cualquier otra índole.

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 políticas públicas o 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 111, 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.- (Se transcribe)'***

En consecuencia solicito declarar fundado este agravio, y decretar la inaplicación del artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal dada su contravención a los artículos 6º, párrafo primero, 41, base 1, párrafo segundo y 134, párrafo octavo de la Constitución General de la República, por los motivos señalados, y por ende decretar la revocación de la sentencia impugnada.”

**CUARTO. Planteamiento de los agravios.** Previo al estudio de los motivos de inconformidad expuestos como agravios, es necesario señalar, que de conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en un juicio de revisión constitucional electoral como el presente, no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto derecho que no permite a este órgano jurisdiccional suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios cuando los mismos no puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, permitiéndose únicamente al tribunal

del conocimiento resolver con sujeción a los agravios expuestos por el enjuiciante.

En este sentido, como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior, los motivos de disenso deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver, esto es, se tiene que hacer patente que los argumentos utilizados por la autoridad enjuiciada, conforme con los preceptos normativos aplicables, son contrarios a derecho. Al expresar cada agravio, el actor debe exponer las argumentaciones que considere convenientes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado; en este sentido, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultarían inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales la resolución impugnada, dejándolo en consecuencia intacto.

Sirve de sustento a lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 03/200, emitida por esta Sala Superior y consultable en las páginas 21 y 22 de la compilación oficial "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", Volumen Jurisprudencia, cuyo rubro y texto señalan:

**"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.-** En atención a lo previsto en los artículos 2o., párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del

derecho iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus (el juez conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio."

Bajo ese contexto serán analizadas las alegaciones que se desprenden del escrito de demanda.

Primeramente se debe considerar que el actor impugna la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal que confirmó la sanción administrativa impuesta por el Consejo General del Instituto Electoral local, dentro del expediente administrativo de queja instaurado en su contra por el Partido Revolucionario Institucional, por presuntas violaciones a la normativa electoral, consistentes en la utilización de un espacio de uso común para la difusión de propaganda electoral, en la que se incluyó, presuntamente, programas de

gobierno, misma que resultó estar fuera de los lineamientos establecidos por la ley, toda vez que el espacio referido no estaba designado para tal efecto al Partido de la Revolución Democrática.

Ahora bien, del escrito de demanda que da origen al presente juicio se advierte que el actor señala como primer agravio la transgresión, por parte de la responsable, de los principios de legalidad, certeza y objetividad al aplicar e interpretar erróneamente lo previsto en el artículo 173, fracción VIII, en relación con el diverso 263, fracción III del Código Electoral del Distrito Federal, toda vez que la responsable realizó una incorrecta interpretación del mismo artículo 263, fracción IV, al sancionarlo por ubicar propaganda electoral en un lugar no establecido en términos del artículo 263, fracción III, es decir, en lugares de uso común para la colocación de propaganda electoral, enfatizando que el artículo con el cual se le sancionó, únicamente habla sobre propaganda electoral y no así sobre otros tipos de propaganda que los partidos políticos pueden difundir o utilizar.

En el agravio en comento, al actor endereza argumentos en dos sentidos, el primero, relacionado con la naturaleza de la propaganda por la cual fue sancionado y, el segundo, con la ubicación de la misma, pero siempre sobre la base de la naturaleza mencionada.

Para acreditar el primero de los aspectos, el partido actor formula argumentos para distinguir entre propaganda electoral y propaganda política, para concluir que la prohibición establecida en el artículo aplicado, se refiere únicamente al primero de los tipos señalados, siendo que, en realidad, la propaganda por la que se le sanciona, corresponde al segundo.

En efecto, el partido promovente cita el artículo 225, fracción X del Código Electoral del Distrito Federal, el cual define propaganda electoral; ahora bien, en concomitancia con los diversos artículos 256 y 258 del mismo ordenamiento legal, a entender del actor, se arriba a la conclusión de que la propaganda electoral tiene como objeto principal la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijadas por las fuerzas políticas en sus documentos básicos, y en la plataforma electoral que sustenta para una elección.

Esto es, que el principal objetivo de la propaganda electoral es obtener adeptos que pudieran representar votos durante una jornada electoral.

Por otra parte, el partido hace mención de lo referente a la propaganda política, misma que, a su parecer, constituye una actividad que los partidos políticos pueden desarrollar en cualquier momento, esto es, que los partidos políticos tienen la facultad de difundir sus principios, programas e ideas con la finalidad de promover la

participación del pueblo en la vida democrática, tal y como lo señala el artículo 41, párrafo segundo, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando las formas de promoción a dicha participación se encuentren reguladas por la ley.

Esto es, que el actor se duele de que la autoridad responsable aplicó de manera errónea las restricciones y lineamientos que el artículo 263 del Código Electoral del Distrito Federal impone a los partidos políticos en relación a las expresiones que estos viertan mediante comunicación electoral, dejando de observar, a su parecer, que la propaganda que se le atribuye es de índole política y no electoral.

Así, sostiene el partido actor, se trata de una propaganda política que forma parte de una campaña informativa dentro del marco de la difusión ordinaria y que, únicamente, tiene el objetivo de informar su programa de acción en el Distrito Federal, y no así apropiarse de programas de gobierno para beneficiarse o posicionarse electoralmente.

Por otro lado, en el agravio marcado como segundo en el escrito de demanda, el actor solicita la inaplicación del artículo 265, párrafo segundo del código local pues, a su juicio:

- a)** El párrafo en comento de la norma controvertida, violenta la libertad de expresión

tutelada en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- b) Existe violación al párrafo segundo, de la base I, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la disposición controvertida impide al actor cumplir con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, y
- c) Se vulnera el párrafo octavo, del artículo 134 de la Norma Fundamental, pues el párrafo segundo, del artículo 265 del código electoral local, del cual se solicita su inaplicación, excede la prohibición establecida en la norma constitucional citada.

Ahora bien, por cuestión de método, en primer lugar se estudiará el agravio relativo a la supuesta inconstitucionalidad del párrafo segundo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por ser una cuestión preferente para, enseguida, analizar los alegatos vertidos por el impetrante en su primer agravio.

**QUINTO. Análisis de inconstitucionalidad.** Respecto de la inconstitucionalidad aludida, el impetrante basa su planteamiento en tres premisas fundamentales:

- El párrafo en comento de la norma controvertida, violenta la libertad de expresión

tutelada en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Violación al párrafo segundo, de la base I, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la disposición controvertida impide al actor cumplir con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.
- Violación del párrafo octavo del artículo 134 de la Norma Fundamental, pues el párrafo segundo, del artículo 265 del código electoral local, del cual se solicita su inaplicación, excede la prohibición establecida en la norma constitucional citada.

Para llevar a cabo el análisis correspondiente al apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, es importante, en primer lugar, precisar que dicha norma se encuentra contenida en el Código Electoral del Distrito Federal, Título Cuarto, relacionado con las campañas electorales, específicamente, en el capítulo II, relativo a la propaganda electoral en las campañas, siendo su contenido del 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.”

Asimismo, conviene tener presentes las disposiciones constitucionales que, a su juicio, vulnera el artículo 265 antes transcrito:

“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; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...

Artículo 41.-

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin 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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

Artículo 134.-

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta

propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Como se puede advertir de la lectura de la disposición presuntamente inconstitucional, de ella se desprenden dos normas prohibitivas.

La primera, que proscribe a los partidos políticos, coaliciones y candidatos el adjudicarse, y la segunda, utilizar, en beneficio propio, la realización de obras públicas o programas de gobierno.

En ese tenor, se analizarán por separado cada una de las normas prohibitivas señaladas, a la luz de los planteamientos vertidos por el actor, para determinar su apego a la Constitución Federal.

Es importante recordar el contexto normativo en el que se encuentra inmerso el artículo en análisis, esto es, en el capítulo correspondiente a la propaganda en las campañas electorales.

Así, por cuanto a la prohibición contenida en el artículo controvertido, relacionada con la adjudicación, por parte de partidos políticos, coaliciones y candidatos, de programas de gobierno u obras públicas, en su propaganda electoral, se tiene lo siguiente.

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

*Adjudicar: declarar que una cosa corresponde a una persona o conferírsela en satisfacción de algún derecho.*

*Apropiar: hacer algo propio de alguien.*

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, edición histórica, México, 2009, define de lo siguiente:

*Adjudicación: acto por medio del cual una autoridad competente atribuye o reconoce a una persona el derecho de gozar de un bien patrimonial...forma de adquirir la propiedad...*

*II. Dentro del procedimiento judicial, la adjudicación es el acto por medio del cual se declara que la propiedad de un bien o un conjunto de bienes pasa al patrimonio de una persona.*

Como se puede apreciar de las definiciones anteriores, para lo que interesa en la presente resolución, el concepto de adjudicarse se encuentra íntimamente ligado al de propiedad, y de cómo es que la misma se asigna a una persona determinada.

Por tanto, lo que se analiza es si la prohibición, a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, en el contexto de sus campañas y propaganda electorales, de apropiarse de programas de gobierno u obras públicas, para obtener un beneficio determinado, resulta contrario a la Constitución Federal.

En efecto, el párrafo segundo del artículo en análisis señala la prohibición de adjudicarse, en beneficio propio, programas de gobierno u obras públicas.

Así, se tiene que el diccionario citado con anterioridad define beneficio como "...bien que se hace o se recibe; ganancia económica que se obtiene de un negocio...".

Entonces, válidamente se puede definir como beneficio propio como el bien o la ganancia que genera una persona, en sí misma, derivado de una acción determinada.

Ahora bien, considerando los anteriores elementos, se puede concluir que 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.

Para el análisis de mérito, sirve como criterio orientador, lo considerado por esta Sala Superior en los diversos recursos de apelación identificados con la clave SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados, relativo a violaciones en materia desarrollo social.

En la ejecutoria en comento, misma que tuvo como materia de litis la utilización del Partido Acción Nacional de propaganda relacionada con programas gubernamentales, este órgano jurisdiccional señaló, después del análisis de los

artículos 4, 15, 18, 22 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social, 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, y son ejercidos de acuerdo con las partidas presupuestales del Estado.

Lo anterior, se señaló, implica que dichos programas, los recursos y su aplicación compete y están a disposición exclusivamente de los órganos gobierno federal, sin que sea permitido que los partidos políticos, los candidatos, ni alguna otra persona o ente pueda **disponer** su aplicación, control y vigilancia, a fin de obtener un beneficio electoral.

El ejercicio de los programas sociales, al provenir del ejercicio del gasto público, 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.

Lo anterior se evidenció, con el análisis de los artículos 1, 2, 7, 10, 11, 18, 22, y 39 de la Ley General de Desarrollo Social, de los que se extrajo lo siguiente:

- Dicha ley es de orden público e interés social, cuyo objeto es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de toda la

población al desarrollo social; señalar las obligaciones del Gobierno; establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios, así como lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; fomentar el sector social de la economía; regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

- Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.

- Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

- Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones: Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad; Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura; Tener la reserva y privacidad de la información personal; Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley; Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;

Presentar su solicitud de inclusión en el padrón; Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social; Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

- La Política Nacional de Desarrollo Social tiene, ente sus objetivos, el propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

- Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

- La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría de Desarrollo Social, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de

los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones.

Conforme con lo anterior, se afirmó, como los programas de desarrollo social están a cargo del Estado, a través de sus distintos niveles de gobierno, y como las políticas de desarrollo social no podrán ser discriminatorias en la prestación de los bienes y servicios, los bienes jurídicos que se tratan de garantizar son:

- El eficaz ejercicio de las políticas nacionales de desarrollo social y de los recursos públicos destinados a ellos, razón por la cual se acota la actuación de los órganos encargados de su implementación y se les imponen prohibiciones específicas para que no distorsionen dichos programas.
- El derecho de la población a recibir y ser beneficiarios de tales programas, garantizado el libre acceso a los bienes y servicios que los conforman, en condiciones de igualdad de oportunidades, sin discriminación o exclusión social, ni sujetos a condición alguna.

Así, se concluyó, al no existir posibilidad jurídica ni material de que los partidos políticos dispongan y asignen los beneficios que otorgan los programas de desarrollo social, resulta inconcuso que la sola referencia de dichos conceptos en la propaganda política que realizan, no entraña violación a los bienes jurídicos que se resguardan en las normas citadas.

Aunado a lo anterior se consideró que lo anterior, no entraña que los partidos políticos no puedan incurrir en responsabilidad en el ámbito electoral, en caso de vulnerar lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, por ejemplo, cuando se pruebe que actúan en contubernio o complicidad con alguna autoridad para aprovecharse de los programas sociales o cuando se demuestra que accedieron de cualquier manera a información privilegiada, de carácter reservado o confidencial en poder de algún órgano o funcionario de gobierno, cuyo deber era el de resguardarla, afectando con ello los principios rectores del derecho electoral, lo cual, desde luego, dependerá de las pruebas aportadas en cada caso concreto.

Además, esas específicas conductas que en su caso pudieran darse, tendrían que ser valoradas para determinar si se ajustan o no a la legalidad o si pueden llegar a constituir una infracción, la cual podría ser incluso de naturaleza diversa a la electoral, según la norma que se contravenga o los valores o bienes jurídicos que se trastoquen.

Asimismo se consideró que los partidos políticos deben respetar el carácter público de los programas de desarrollo social y, por tanto, el que estos últimos les son ajenos, así como el que tales programas no pueden ser usados para fines distintos al desarrollo social, lo cual necesariamente no sucede si el partido político o cierto candidato, en acuerdo, complicidad o connivencia con un servidor público, pero bajo alguno de tales supuestos (la participación del servidor

público), es beneficiado con el programa, por condicionarse el acceso a los mismos por cuestiones políticas o electorales.

Como se puede advertir, en esencia, de las anteriores consideraciones, esta Sala Superior estimó, respecto de programas de desarrollo social, que su implementación, los recursos que los sustentan, así como su vigilancia son completamente ajenos a los partidos políticos, al provenir del ejercicio del gasto público, lo que los hace una cuestión de orden público.

En ese tenor, se consideró que los partidos políticos, candidatos, coaliciones o cualquier otro ente están impedidos para realizar cualquier actividad, relacionada con programas de desarrollo social, que rompa con los principios establecidos en la ley.

En el proyecto citado se señaló, como ejemplo de conducta indebida, la actuación de alguno de los sujetos mencionados en el párrafo anterior, en contubernio o complicidad con alguna autoridad para aprovecharse de los programas sociales o cuando se demuestra que accedieron de cualquier manera a información privilegiada, de carácter reservado o confidencial en poder de algún órgano o funcionario de gobierno.

Sin embargo, válidamente a lo anterior se podría agregar el hecho de que un instituto político, candidato o coalición se adjudicaran o apropiaran un programa de desarrollo social o acción de gobierno.

Lo anterior, pues si dichos programas, de orden público, se llevan a cabo en ejercicio del gasto público, el hecho de que un instituto político, candidato o coalición se los apropiaran representaría tanto como que hiciera lo propio con dicho gasto, y los beneficios que se pudieran obtener del mismo.

Ello no implica únicamente el resultado pernicioso que en sí conlleva el hecho de que en la propaganda de campaña se enarboles como propios logros que se dan derivados del gasto de los órganos de gobierno, sino que, incluso, puede llegar al extremo nocivo de que, eventualmente, quien se apropia indebidamente de los mismos, amenace con condicionarlos o restringirlos en caso de no obtener un resultado favorable por parte del electorado.

En tal escenario, es claro que resulta benéfica la prohibición de adjudicarse programas de gobierno u obras públicas, entre otras cuestiones, para evitar que eventualmente ello represente un medio de coacción o violencia sobre el electorado, como método de presión encubierta.

Derivado de todo lo anterior, es claro que cobra sentido el que el segundo párrafo, del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, prohíba a los partidos políticos, candidatos y coaliciones, adjudicarse obras públicas o programas de gobierno en beneficio propio, pues entendida así tal disposición, se privilegian principios constitucionales

relacionados con la libertad de sufragio, y la equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

Así lo consideró esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-103/2010, en el que se sostuvo:

En resumen, los criterios anteriormente delineados permiten abstraer una regla general en el sentido de que en la propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos, en la cual se haga alusión a programas de gobierno, por sí misma no transgrede la normativa electoral; sin embargo, a dicha regla son oponibles diversas excepciones, según que se rebase el límite de la libertad de expresión o se afecten derechos de terceros o se transgredan otros valores esenciales de la democracia, como las cualidades del sufragio.

El último supuesto de excepción podría darse cuando el mensaje incluya alusiones a programas de desarrollo social y condicione de cualquier forma el beneficio a la realización de alguna conducta específica en favor del instituto político o alguno de sus miembros, precandidatos o candidatos, o bien, en contra de algún adversario político; o bien, cuando se induzca al electorado para que emita su voto a favor o en contra de cierto partido político o candidato.

Aunado a ello, se tiene el hecho de que esta Sala Superior no advierte cómo es que la prohibición de adjudicación en análisis rompa con alguno de los artículos constitucionales que el actor estima, vulnera el segundo

párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal.

En efecto, no se violenta el artículo sexto de la Constitución Federal, pues 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, pues, en términos de lo razonado con anterioridad, dichos sujetos están autorizados para utilizar los mismos en su propaganda electoral. Dicho de otra manera, este órgano jurisdiccional no advierte cómo es que el apropiarse un programa de gobierno u obra social sea una manifestación del derecho a la libertad de expresión de los sujetos mencionados en la norma, de tal suerte que dicha prerrogativa se estimara vulnerada con la prohibición de mérito.

Similar situación se presenta respecto del artículo 41 de constitucional, pues no se advierte cómo es que la prohibición de adjudicación correspondiente, pudiera atentar contra los partidos políticos y el cumplimiento de los fines que la propia norma fundamental les tiene encomendados, más aun si derechos como el de la libertad de expresión, que evidentemente tiene un papel relevante en relación con los fines mencionados, se encuentra salvado.

Por su parte, tampoco se advierte que la norma en análisis violente lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, pues el supuesto contenido en el

mismo se refiere a la propaganda que emitan órganos de gobierno en cualquiera de sus niveles, en tanto que el artículo en análisis se relaciona con propaganda que utilicen partido políticos, coaliciones y candidatos.

Finalmente, es importante considerar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida en estudio.

En ese tenor, se considera que la prohibición 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 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; se estima que la medida es necesaria, pues ante el bien pretendido, no existe otra posibilidad menos gravosa que la de prohibir, de manera tajante, que se lleve a cabo dicha conducta y, finalmente, se considera que es proporcional, toda vez que existe plena relación entre el bien que se persigue y la medida que se impone para ello, en el entendido, se insiste, de que la prohibición en estudio no lesiona derecho fundamental alguno, de los actores mencionados.

Teniendo en consideración lo anterior, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la prohibición a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, en su programa

electoral en las campañas, de apropiarse de programas de gobierno y obras públicas para obtener un beneficio propio, resulta apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha interpretación resulta acorde con la norma suprema.

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.*

*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 prohijar 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:

**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.

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 tato, 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.<sup>5</sup>

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,

---

<sup>5</sup> Este criterio se encuentra en la tesis: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán). SE3L 048/2002, consultable en *Jurisprudencia y tesis relevantes: Compilación oficial 1997-2005*. Volumen tesis relevantes, pp. 394.

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 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.

**SEXTO. Análisis del resto de los agravios.** Por otro lado, en lo que atañe a lo señalado por el promovente en su primer agravio relativo a **la naturaleza no electoral** de la propaganda, el partido menciona, entre otras cosas, que la responsable aplicó e interpretó erróneamente lo previsto en el artículo 263, fracción III, del código electoral local.

Lo anterior, a decir del partido promovente, deviene principalmente de que la autoridad responsable inobservó el artículo 225, fracción X del Código Electoral del Distrito Federal, en el que se define la propaganda electoral misma que, en concomitancia con los diversos artículos 256 y 258 del mismo ordenamiento legal, tiene como objeto principal la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijadas por las fuerzas políticas en sus documentos básicos y en la plataforma electoral que sustenta para una elección.

Asimismo, señala, la propaganda electoral tiene como finalidad obtener adeptos que pudieran representar votos durante una jornada electoral.

Por otro lado, el partido hace mención a lo referente a la propaganda política, misma que constituye una actividad que los partidos políticos pueden desarrollar en cualquier momento esto es, que los partidos políticos tienen la facultad de difundir sus principios, programas e ideas con la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, tal y como lo señala el artículo 41, párrafo segundo, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando se haga por los medios permitidos por la ley.

Así las cosas, el actor señala que la autoridad responsable aplicó de manera errónea las restricciones y lineamientos contemplados en el artículo 263 del Código

Electoral del Distrito Federal, pues la propaganda por la que se le sanciona es de índole política y no de tipo electoral; que versa sobre temas de interés general con el fin de informar a la sociedad de algunas políticas públicas que se realizan en la Ciudad de México, como lo es la instalación de comedores en apoyo a la economía popular y la ayuda a las micro y pequeñas empresas.

Ahora bien, en cuanto a la **ubicación de la propaganda**, el partido promovente menciona, que la responsable aplicó e interpretó erróneamente lo previsto en el artículo 173, fracción VIII en relación con el diverso 263, fracción III.

Asimismo, el actor aduce que la ubicación de la propaganda es legal por tratarse, en el caso concreto, de propaganda política y no electoral, como erróneamente lo sostuvo la responsable, por lo que, a entender del promovente, el artículo 263 fracción III del Código Electoral del Distrito Federal, no era aplicable, pues no contiene prohibición expresa para los partidos políticos, de colocar propaganda política en lugares de uso común.

Esta Sala Superior considera que el agravio en estudio es **inoperante**, en atención a las siguientes consideraciones.

De la resolución reclamada se advierte que la responsable, en el considerando cuarto analizó cuatro agravios, mismos que fueron los que el actor hizo valer en aquella instancia y cuyo resumen no se encuentra

controvertido, además de que no se advierte que se haya dejado de analizar agravios, pues no es un planteamiento que se formulara a el presente juicio.

Ahora bien, en esencia, los agravios en comento fueron los siguientes:

**I.** Indebida valoración de pruebas, pues el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal tiene acreditados los hechos controvertidos con base en meros indicios y no en pruebas plenas y fehacientes.

**II.** Legalidad del lugar en el que se colocó la propaganda; el actor se dolió de que la responsable considera que la propaganda se colocó en un lugar prohibido, cuando en realidad lo fue en un bien de uso común cuya utilización es libre, sin más restricciones que las establecidas en la ley electoral.

A decir del actor, la responsable no define correctamente equipamiento urbano además de que la propaganda no se colocó en un lugar de uso común, sino en un elemento de mobiliario urbano.

**III.** Legalidad del contenido de la propaganda. El actor se dolió, medularmente, de que la responsable considera que con la propaganda controvertida, el partido se apropió de un programa social del Gobierno del Distrito Federal.

El actor argumenta que el contenido de la propaganda está amparado por la libertad de expresión, sin que sea óbice que en la misma se utilizan frases identificadas con políticas públicas.

**IV.** Ilegal graduación de la gravedad de la infracción e individualización de la sanción. Señala el actor que no existieron agravantes y que la autoridad no motiva su existencia.

Aunado a ello, el actor establece que no existió reincidencia y que la graduación de la falta como grave, fue discrecional.

Ahora bien, tal como se puede advertir de la transcripción de la resolución reclamada, la responsable se avocó a dar contestación a los agravios antes descritos en los términos en los que han sido planteados.

Así las cosas, ni de los agravios de la demanda primigenia, ni de la contestación dada por la responsable se advierte que el Partido de la Revolución Democrática formulara expresión ni planteamiento alguno relacionado con la **naturaleza** de la propaganda por la que se le sancionó, o se alegara, como agravio, la distinción entre propaganda electoral y propaganda política.

Por lo tanto, es claro que el actor introduce cuestiones novedosas al presente juicio, mismas que no fueron hechas valer ante la autoridad señalada como responsable, y

respecto de las cuales esta última no tuvo oportunidad de pronunciarse, razón por la que el agravio en estudio se torna inoperante.

Bajo este contexto resulta evidente que el actor omite combatir formalmente el estudio o interpretación de la propaganda electoral así como las consideraciones de la responsable para arribar a la confirmación de la sanción, por lo que en ese sentido deben seguir rigiendo en el cause en que se encuentran.

No es óbice a lo anterior el hecho de que tanto en la instancia local como en la presente, el actor formulara conceptos de agravio relacionados con la ubicación de la propaganda electoral por la que se le sancionó.

Ello, en razón de que, si bien en principio, los planteamientos pueden parecer coincidentes, por estar relacionados con el lugar en el que se colocó la propaganda de mérito, lo cierto es que la base de dicho argumento en cada instancia es discordante, pues en la instancia local el actor basa su argumento en cuestiones relacionadas con la interpretación de qué se debe entender por lugar de uso común, equipamiento urbano, etcétera; en tanto que el presente juicio el mismo tiene como base la naturaleza de la propaganda de mérito que, como se mencionó, es un elemento novedoso en el presente juicio.

Así, toda vez que han sido desestimados los agravios esgrimidos por el Partido de la Revolución Democrática, se

puede concluir válidamente que queda acreditado que dicho instituto político colocó propaganda electoral en un lugar prohibido para el efecto, por la legislación aplicable.

**SÉPTIMO. Efectos de la sentencia.** En atención a lo expuesto en el considerando anterior, lo conducente es declarar la inaplicación de la porción normativa 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.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, apartado 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 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.

Ahora bien, tomando en consideración las conclusiones a las que se arribó en los considerandos quinto y sexto de la presente resolución, lo conducente es revocar la resolución reclamada, emitida por el Tribunal Electoral local, así como la queja que le dio origen, por parte del Consejo General del Instituto Electoral, en tanto ambas se encuentran fundadas en el artículo 265 del Código local, para el efecto de que la autoridad administrativa electoral emita una nueva, tomando

en consideración que queda acreditado que el Partido de la Revolución Democrática colocó, indebidamente, propaganda electoral en un lugar prohibido, analizando si, en su caso, a dicha irregularidad le es aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 265 mencionado y actúe en consecuencia.

El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal deberá dar aviso del cumplimiento que de a la presente resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que emita la resolución correspondiente.

Por lo expuesto y fundado se

### **RESUELVE**

**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.

**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.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** al actor, en el domicilio señalado en su escrito de impugnación; **por oficio**, acompañado de copia certificada de la presente ejecutoria, al Tribunal Electoral y al Instituto Electoral del Distrito Federal; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias pertinentes a su lugar de origen y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de cuatro votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Manuel González Oropeza, quien emite voto particular, y voto razonado del Magistrado Flavio Galván Rivera; ausentes los Magistrados José Alejandro Luna Ramos (ponente) y Salvador Olimpo Nava Gomar, por lo que hace suyo el proyecto el Magistrado Pedro Esteban Penagos López. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, AL DICTAR SENTENCIA, LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JRC-112/2010.**

Si bien coincido con las consideraciones y el sentido de la ejecutoria dictada en el juicio de revisión constitucional electoral aludido, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Tribunal Electoral del Distrito Federal, a fin de controvertir la sentencia de veintidós de abril de dos mil diez, mediante la cual se confirmó la resolución sancionadora de veintisiete de enero del año en curso, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de la mencionada entidad federativa, formulo **VOTO RAZONADO**, en los siguientes términos:

Al caso cabe citar la tesis de jurisprudencia 2/2009, aprobada por mayoría de los integrantes de esta Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de marzo de dos mil nueve, cuyo rubro, texto y precedentes se transcriben a continuación:

**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 Alanís 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.*

Cabe precisar que si bien es cierto voté en contra de la aprobación de la tesis de jurisprudencia trasunta, así como de las sentencias que le dieron origen, lo anterior fue así, porque se referían al uso de programas de desarrollo social en particular y no a la realización de obra pública o

programas de gobierno, como en el caso particular sí lo hizo el legislador en el artículo 265, párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, debo precisar que estoy de acuerdo con la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, toda vez que los conceptos de agravio planteados por el actor, en la demanda respectiva, están resueltos conforme a Derecho y a la técnica procesal, al ser declarados fundados unos e inoperantes otros, según el caso.

No obstante, debo destacar que voto a favor del proyecto de sentencia, porque considero que los partidos políticos y las coaliciones de partidos sí pueden utilizar la información que deriva de los programas de gobierno, en ejercicio del derecho que les concede la legislación constitucional y legal, para llevar a cabo propaganda política o electoral, como parte del debate público que sostienen los sujetos de Derecho, a efecto de conseguir, de los ciudadanos, un mayor número de adeptos o simpatizantes y votos, lo anterior, siempre que no se infrinja algún precepto constitucional o legal, con tal uso de información.

En vía de ejemplo cabe citar lo previsto en el artículo 19, fracción V, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diez, en el que se prevé expresamente:

**Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio  
Fiscal 2010**

**Artículo 19.** Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan al amparo de concesiones federales para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio directo de la Nación y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada.

En las entidades federativas en donde se lleven a cabo elecciones, no podrán realizarse erogaciones de comunicación social, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial. Se exceptúan de lo anterior las erogaciones en materia de servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, las cuales se sujetarán a los mecanismos de supervisión de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, deberán observar lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo y 134, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a la limitación para difundir en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

...

Los programas y campañas de comunicación social se ejecutarán con arreglo a las siguientes bases:

V. La publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de los programas sujetos a reglas

de operación deberá incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: **“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”**. En los casos de los programas de desarrollo social únicamente deberá incluirse la leyenda establecida en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social. Para lo anterior, deberán considerarse las características de cada medio. En ningún caso los partidos políticos podrán emplear o referir estos programas en su propaganda.

La Secretaría de Gobernación informará bimestralmente a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública sobre la ejecución de los programas y campañas de comunicación social, así como sobre el ejercicio de las erogaciones a las que se refiere el presente artículo. Dichos informes deberán contener, al menos, lo siguiente: monto total erogado por dependencia y entidad, empresas prestadoras de los servicios y tiempos contratados, fiscales y de Estado utilizados por cada dependencia y entidad.

El gasto en comunicación social aprobado en este presupuesto deberá destinarse, al menos, en un 5 por ciento a la contratación en medios impresos, conforme a las disposiciones aplicables.

En el Informe de Avance de Gestión Financiera a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se deberá dar cuenta del ejercicio de estos recursos.

Al respecto, también se cita, a manera de ejemplo, lo dispuesto en artículo 28, de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor siguiente:

#### **Ley General de Desarrollo Social**

**Artículo 28.** La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley

correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "**Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social**".

De los artículos transcritos se advierte que en el sistema jurídico mexicano se han incluido diversas normas en las que se establece, en forma específica, el tratamiento jurídico que se debe dar a la utilización de los programas de desarrollo social.

En este orden de ideas, considero que es conforme a Derecho que los partidos políticos utilicen la información relativa a los programas de gobierno en su propaganda política o electoral, siempre que con ello no se incurra en alguna infracción a normas constitucionales o legales; sin embargo, resulta evidente, en mi opinión, que los partidos políticos no pueden adjudicarse como si fuera suyo el mérito, la realización de obras públicas o programas de gobierno, en el contexto de la propaganda electoral, que se lleve a cabo en las campañas electorales, por las razones expuestas en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado.

Por lo expuesto y fundado, emito este **VOTO RAZONADO**, al votar en el sentido de aprobar el proyecto de sentencia presentado por el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, a consideración del Pleno de esta Sala Superior.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO  
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN EL SUP-JRC-  
112/2010.**

Disiento en el sentido de la presente ejecutoria, que modifica la sentencia impugnada dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, mediante la que confirmó lo resuelto por el Instituto Electoral de la misma Entidad, quien le impuso al Partido de la Revolución Democrática, ahora actor, como sanción, la reducción del 10 % de la ministración mensual que normativamente le corresponde, por haber sido declarado administrativamente responsable de las faltas que le fueron imputadas en los procedimientos previos, tanto de queja como en juicio electoral local, por contravenciones al artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal.

En la queja presentada por el Partido de la Revolución Institucional en contra del partido ahora enjuiciante, el primero denunció hechos que podrían constituir posibles faltas electorales violatorias al citado artículo 265 (segundo párrafo), del ordenamiento comicial de esta Ciudad Capital que en lo conducente establece: “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.” Asimismo, en esencia, el hecho básico denunciado consistió en propaganda que rezaba: “Logo del PRD, sol azteca, Goberna

para tu bien. CED 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.

Así la litis, en el presente asunto consiste en determinar si el  
uso por parte de un instituto político, de programas públicos  
sociales en su propaganda política, es legal o no lo es.

Inicialmente quiero referirme al marco constitucional relativo a  
los partidos políticos y concretamente al texto del artículo 41,  
párrafo I, que dispone: “Los partidos políticos tienen como fin  
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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los  
programas, principios e ideas que postulan y mediante el  
sufragio universal, libre, secreto y directo.”

A su vez, el mismo precepto en su apartado C dispone:  
“Durante el tiempo que comprendan las campañas  
electorales federales y locales y hasta la conclusión de la  
respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión  
en los medios de comunicación social de toda propaganda  
gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales,  
como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito  
Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las

únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

Por otra parte, es de explorado derecho, que la propaganda política de los partidos políticos tiene como finalidad difundir su ideología, programas y acciones. Incluso, tratándose de esta propaganda dentro de las campañas electorales, ésta debe tener como base los programas y acciones fijados en base a sus documentos básicos y a la plataforma electoral formulada para la elección correspondiente.

Por disposición constitucional, los partidos tienen como fin el de promover la participación de los ciudadanos en los procesos electorales y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público mediante su postulación a los cargos de elección popular.

Para lograr esta finalidad, los partidos postulan candidatos a los diversos cargos, con base en un programa de acciones acorde con la ideología de cada partido y su plataforma electoral. Es decir, el partido político debe apoyar al candidato para que este pueda participar en la contienda y ganar. A su vez, el candidato se compromete a respetar la ideología y el programa de acción del partido que lo postula.

Ahora bien, en el caso de un candidato electo, éste deja de ser un candidato de partido para convertirse en servidor público, aplicando políticas en beneficio de la comunidad, muchas de las cuales sólo pueden concretarse mediante la aprobación de los Congresos, es decir de las otras fuerzas políticas. Éste es un principio fundamental que los partidos al ser independientes del gobierno, no deben beneficiarse en sus campañas de las políticas públicas adoptadas en ley y, que en todo caso, sólo los servidores públicos podrían publicitar pues los programas educativos y de salud son de todos los mexicanos.

Entonces, una vez que el gobierno decide y determina las políticas públicas, estas pierden su etiqueta "partidista" y se convierten en acciones del Estado, en razón de que en su configuración e implementación participan otras organizaciones del Estado: los Congresos y la administración pública.

Una acción que se inscribe en una política pública, es decidida y ordenada por el gobierno, de la extracción partidista que sea; así el impulso de una política pública puede tener tintes partidistas, pero una vez instrumentada, la política deja de ser del partido.

Cuando los artículos 41 y 134 Constitucionales prohíben que los servidores públicos o los órganos de gobierno publiciten sus programas en tiempos de campaña electoral, la

prohibición se extiende igualmente a los partidos políticos pues corresponde a ellos llevar a cabo las campañas de la misma naturaleza.

De esta manera, las acciones de gobiernos son acciones del Estado, que por su carácter, salen del ámbito semi-privado de los partidos políticos, para pertenecer únicamente al espacio público. El fin último que persigue toda democracia es el de lograr un gobierno neutral, que si bien tiene una ideología propia, su actuar y, por ende, sus acciones son de todos, es decir alcanzar el fin de la partidocracia del Estado.

En este marco teórico cabe preguntarse entonces si es válido y legal que el partido que postuló al ciudadano que dirige el gobierno haga suyas las acciones del Gobierno del Estado y promocióne su imagen ante el ciudadano y el electorado a partir de dichas acciones, como si éstas y sus beneficios fuesen de su exclusiva propiedad.

En mi opinión, la respuesta es negativa no sólo porque así lo dispone el artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, sino por las razones aquí expuestas. Un partido político, aunque represente en un momento dado a la mayoría de los electores y que el titular del Poder ejecutivo haya sido su candidato, no puede apropiarse de las políticas públicas y de las acciones del gobierno y presentarlas como propias, y menos fundar en ellas su propaganda política.

Estimar lo contrario, implicaría que todos los partidos políticos representados en el Congreso o, en su caso, la Asamblea Legislativa, y que votaron a favor de determinadas políticas públicas, las hagan suyas en sus campañas políticas, lo que en obvio de razones tendría como consecuencia desnaturalizar el debate político.

Esta Sala Superior ha sostenido en múltiples ocasiones que, en aras de respetar los principios constitucionales rectores de los procesos electorales, los funcionarios públicos deben respetar el principio de imparcialidad y no intervenir en estos procesos. Por ello, con base en los principios de reciprocidad y de proporcionalidad los partidos que postularon a los candidatos electos no deben interferir y menos sacar ventaja de las acciones del gobierno; en ese sentido cabe citar la jurisprudencia de este Tribunal 11/2009 de la 4ª. Época cuya cabeza señala: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.” cuando en lo conducente precisa: “...se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos del Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad...”. Por tanto, si la propaganda gubernamental

fuere retomada por los partidos políticos en su propaganda, entonces esta prohibición sería fácilmente evadida.

Por ello, es necesario definir la frontera entre la propaganda de un partido político y la propaganda de las instituciones públicas respecto de las acciones de gobierno, que son aprobadas, financiadas y hasta ejecutadas por representantes de todos los partidos políticos, de esta forma, si bien la percepción que tiene la ciudadanía del desempeño de un servidor público así como la actuación de un gobierno plenamente identificado con un partido político, y más aún en un sistema de partidos como el nuestro, constituye parte del acervo de los partidos políticos, no por ello puede realizar propaganda política que presente acciones de gobierno como actos de su propiedad.

Los partidos tienen obligación de informar a los ciudadanos de su ideología, su programa y su plataforma, de manera que estos tengan conocimiento de las diversas opciones políticas que tienen y tomen una decisión fundada. Pero ni la Constitución, ni el Código Electoral incluyen en la propaganda política de los partidos a las acciones del gobierno, simplemente porque éstas no les competen.

Además, el hecho de que una determinada política pública haya generado ciertos resultados, supóngase que benéficos o encomiables, no puede dar lugar a que una determinada organización propague como propio un éxito que, finalmente,

correspondió a la mayoría de los partidos políticos y representantes populares. Esta es la *ratio legis* del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal.

Estimar que cualquier partido político pueda hacer su propaganda política con base en acciones de gobierno implica una evasión de las prohibiciones legales.

Igualmente, en la realidad cotidiana de permitir que los partidos políticos usen las acciones del gobierno como propias para fines de propaganda y electorales, equivaldría a tener simultáneamente la difusión en los medios de comunicación social por parte de la administración pública de sus programas sociales y la propaganda política de un partido político promoviendo los mismos programas. Es decir, se vulneraría el principio de equidad en el acceso a los tiempos de propaganda político-electoral, ya que dicho partido se vería también beneficiado por la difusión del gobierno.

En otro aspecto, nuestra Constitución define a los partidos políticos como entidades de interés público, libres de cualquier interferencia ya sea gubernamental o social, sin embargo, al considerarse, como se ha identificado a los partidos, como órganos constitucionales autónomos u órganos extrapoder, a la par de los poderes tradicionales, podemos argumentar que el poder electoral lo constituyen los mismos ciudadanos organizados individualmente, en partidos políticos, siendo éstos elementos indisolubles de la democracia representativa.

Asimismo, considero que si esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que los servidores públicos, incluido el Presidente de la República, incurren en responsabilidad administrativa al utilizar los logros de los programas de gobierno y de la obra pública, durante una campaña electoral, por violentar el principio de equidad en la contienda, entonces a mayor razón dicha consideración debe ser aplicada a los partidos políticos y a sus candidatos, pues de lo contrario se validaría un fraude a la ley, en virtud de que la equidad sería igualmente violada pero por otros sujetos.

Esta Sala Superior debe garantizar la vigencia de todos los principios constitucionales, y con el mismo énfasis velar en que se respete la distancia que debe existir entre el Gobierno y el partido político en aras de garantizar la plena equidad en la contienda político-electoral.

Por todo lo anterior, disiento del criterio y del sentido de la ejecutoria de la mayoría, al estimar que el párrafo segundo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal es conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que no debe ser inaplicado.

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

