

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
CONSEJO GENERAL



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

PROBABLES RESPONSABLES: CIUDADANO XAVIER GONZÁLEZ ZIRIÓN Y "FARMACIAS DE GENÉRICOS", SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, EN SU CARÁCTER DE POSEEDORA DE LA MARCA "FARMACIAS DEL DOCTOR DESCUENTO"

RESOLUCIÓN

México, Distrito Federal, treinta de noviembre de dos mil once.

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

RESULTANDO

1. DENUNCIA. El veintitrés de junio de dos mil once, se presentó en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral del Distrito Federal, un escrito signado por el ciudadano Manuel Oropeza Morales, en su calidad de Presidente del Secretariado Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, mediante el cual hace del conocimiento hechos que pueden ser constitutivos de faltas electorales y, en su caso, objeto de sanción por parte del ciudadano Xavier González Zirión y de la persona jurídica denominada "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento").

2. TRÁMITE. Recibida la denuncia de mérito, la Secretaría Ejecutiva ordenó la realización de las diligencias tendentes a la preservación y constatación de los indicios aportados por la parte denunciante. De igual modo, mediante proveído de treinta de junio de dos mil once, dicha instancia determinó turnar el presente expediente a la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, proponiéndole la admisión de la denuncia de mérito, a efecto de que, en el ámbito de su competencia, realizara las diligencias necesarias para la sustanciación del procedimiento de queja; remisión que quedó formalizada mediante oficio número IEDF-SE/QJ/148/2011.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

3. ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y CONTESTACIÓN. Por proveído de cinco de julio del año en curso, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, asumió competencia para conocer los hechos denunciados, admitiendo la queja a trámite, asignándole el número de expediente IEDF-QCG/PE/005/2011, e instruyendo al Secretario Ejecutivo que realizara todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados y emplazara a los presuntos responsables, lo cual se materializó el catorce de julio de dos mil once.

Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral local, el veinte de julio de dos mil once, el ciudadano Xavier González Zirión y la persona jurídica "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento"), dieron contestación al emplazamiento del que fueron objeto, formulando las manifestaciones y ofreciendo los medios de prueba que consideraron pertinentes.

4. PRUEBAS, ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, proveyó sobre la admisión y desahogó las pruebas que fueron ofrecidas por las partes y ordenó que se pusiera a su vista el expediente en que se actúa para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, lo que hicieron a través de escritos recibidos ante esta autoridad electoral administrativa local, el cinco de septiembre de esta anualidad.

Una vez agotadas todas las diligencias, mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil once, la Comisión de Asociaciones Políticas ordenó el cierre de instrucción y la elaboración del anteproyecto de Resolución correspondiente.

5. APROBACION DEL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN. En sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil once, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobó el anteproyecto de resolución atinente, con objeto de someterlo a la consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA. Con fundamento en los artículos 120, párrafos cuarto, quinto y sexto, 123, párrafo primero, 124, párrafo primero y 136 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; I y II, 20, 25, 35, fracciones XIX y XXXV, 36, 42, 43, fracción I, 44, fracción I, 67, fracciones V, XI y XIV, 187, párrafo segundo, fracción I, 223,, fracción III, 231, fracción II, 232, fracción I, 236, fracción I, 372, 373, fracción II y 374, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, este Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal es competente para conocer y resolver el presente asunto, habida cuenta que se trata de una queja promovida por un instituto político, en la especie, el Partido de la Revolución Democrática, en contra de un ciudadano de nombre Xavier González Ziri6n y una persona jur6dica, en la especie, "Farmacias de Gen6ricos", Sociedad An6nima de Capital Variable (poseedora de la marca "'Farmacias del Doctor Descuento") por la probable comisi6n de conductas presuntamente constitutivas de infracciones a disposiciones electorales en el Distrito Federal.

II. PROCEDENCIA DE LA QUEJA. Para que esta autoridad electoral est6 en condiciones de valorar el fondo del presente asunto y resolver lo que resulte procedente respecto de la denuncia presentada por el Partido de la Revoluci6n Democrática es menester constatar si en la especie se satisfacen los presupuestos normativos y procesales de la v6a, ya que sin 6stos, no puede ser iniciado v6lidamente, ni tramitarse con eficacia jur6dica un determinado procedimiento.

En el entendido de que las normas contenidas en el C6digo de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal son de orden p6blico e inter6s general, seg6n dispone el art6culo 1º, p6rrafo primero del propio ordenamiento, el an6lisis de los mencionados presupuestos procede de oficio o a petici6n de parte.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En lo conducente, resulta aplicable la jurisprudencia **J.01/99**, sustentada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que se transcribe a continuación:

“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. Previamente al estudio de los agravios formulados a través de los medios de impugnación que regula el Código Electoral del Distrito Federal, este Tribunal debe analizar las causales de improcedencia que en la especie puedan actualizarse, por ser su examen preferente y de orden público, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1º del Código Electoral del Distrito Federal.

Recurso de apelación TEDF-AP-001/99. Partido Acción Nacional. 30 de marzo de 1999. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Estuardo Mario Bermúdez Molina. Secretaria de Estudio y Cuenta: Nohemí Reyes Buck.

Recurso de apelación TEDF-REA-008/99. Partido Revolucionario Institucional. 24 de junio de 1999. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Rodolfo Terrazas Salgado. Secretario de Estudio y Cuenta: Alejandro Juárez Cruz.

Recurso de apelación TEDF-REA-011/99. Socorro Aparicio Cruz. 24 de junio de 1999. Mayoría de tres votos. Ponente: Estuardo Mario Bermúdez Molina. Secretaria de Estudio y Cuenta: Nohemí Reyes Buck.”

Ahora bien, es de apuntar que artículo 372 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, prevé, en esencia, el derecho que asiste a cualquier persona para denunciar ante la autoridad electoral administrativa, presuntas violaciones a la normativa electoral, a efecto de que ésta desarrolle la investigación a que haya lugar.

Las afirmaciones puestas en conocimiento de la autoridad deben, en principio, generar un mínimo de credibilidad sobre la existencia de las conductas denunciadas, lo cual se logra mediante la referencia a hechos que pudieron haber ocurrido en un tiempo y lugar determinados, conforme a cierto modo de ejecución.

Basta con que el autor de la queja aporte datos inherentes a la forma de comisión del ilícito y el momento de su ejecución, o bien, detalles que pudieran ser útiles para la identificación de las personas vinculadas a los hechos, a las cosas en que recayeron las acciones o a los instrumentos supuestamente empleados, entre otros, para lo cual es menester que aporte los elementos que sustente la decisión primigenia de instar el procedimiento.

Esos hechos deben suponer el incumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Federal a cargo de las asociaciones políticas, o bien, la violación de alguna prohibición contemplada en el propio ordenamiento. Esto es, la queja debe versar sobre presuntas infracciones o faltas que de conformidad con la normatividad aplicable, deben sancionarse.

En atención a que el procedimiento administrativo contemplado en el citado artículo 372, tiene como finalidad verificar que las asociaciones políticas se conduzcan por los cauces legales, no cabe que esta autoridad electoral investigue hechos que no revistan el carácter de ilícitos o agote un procedimiento carente de objeto concreto, susceptible de transformarse en una investigación caprichosa y, por consiguiente, arbitraria.

Con la denuncia, además, quien la promueva debe aportar medios de prueba idóneos y suficientes para presumir la existencia de los hechos que solicita sean investigados. Esta previsión no implica que el quejoso acredite de modo fehaciente la infracción denunciada, solamente entraña la carga para que éste presente a la autoridad de conocimiento, elementos de convicción encaminados a acreditar, al menos en grado indiciario, la comisión de los hechos motivo de su denuncia.

La valoración primigenia y adminiculada de los elementos enunciados, permite a esta autoridad establecer la viabilidad de la investigación solicitada y, en vía de consecuencia, determinar si ha lugar a iniciar o no el procedimiento correspondiente.

No pasa inadvertido que, al tratarse de un procedimiento de investigación, la actividad de este Instituto Electoral no se circunscribe a la simple valoración de las consideraciones de hecho y elementos de convicción aportados por quienes intervienen en el procedimiento, sino que en ejercicio de las atribuciones que le asisten, válidamente puede ordenar la realización de diligencias previas para allegarse de datos que le permitan verificar de forma racional la viabilidad de los hechos denunciados y, así, estar en condiciones de emplazar a persona o partido alguno. Consecuentemente, la práctica de esas diligencias impide que se generen actos de molestia a los gobernados, sin que la autoridad cuente con elementos suficientes sobre la presunta responsabilidad del indiciado.

}



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En efecto, para que esta autoridad esté en condiciones de emplazar a persona o partido alguno —generando con ello algún acto de molestia— es preciso que realice todas aquellas diligencias o indagatorias que permitan verificar y tener como producido un hecho imputable al denunciado, de manera tal que al momento de generarse dicho acto de molestia la autoridad cuente con elementos probatorios suficientes que lo sustenten y, de esta manera, no se genere un perjuicio indebido al afectado.

No pasa desapercibido, además, que la práctica de diligencias previas no tienen por objeto únicamente allegarse de más elementos de convicción sobre la veracidad de los hechos denunciados o la presunta responsabilidad de algún individuo o asociación política; por el contrario, éstas constituyen una garantía para los posibles afectados, en tanto que se les asegura que, cuando sean emplazados a un procedimiento sancionatorio, la autoridad cuenta con elementos suficientes para tener por realizado un acto imputable al denunciado.

Al respecto, el Manual de Derecho Administrativo Sancionador del Ministerio de Justicia Español, expone lo siguiente:

“Por la gravedad que entraña y la trascendencia que tiene el ejercicio de la potestad sancionadora manifestada no sólo por la resolución sancionadora última, sino por la mera tramitación de este procedimiento, de tal manera que el administrado que es objeto de un expediente sancionador por esa sola circunstancia se encuentra intensa y negativamente afectado en su estatus jurídico, se hace necesario que la decisión de incoar el procedimiento sancionador sea fundada, y esté asentada en sólidas razones que exijan e inviten a dicha incoacción. Por ello, y con la finalidad de permitir a la Administración conocer los hechos previsiblemente infractores, las circunstancias concurrentes así como las personas causantes o intervinientes en los mismos, puede aquélla acometer la práctica de las actuaciones de investigación e indagación previas que sean necesarias u oportunas para verificar hasta qué punto existe base racional para entender producido un hecho infractor imputable a una persona física o jurídica determinada, posibilitándola para valorar la conveniencia o no de incoar el expediente sancionador.

“Las actuaciones previas, también denominadas diligencias previas, información previa, o en terminología de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, información reservada, constituyen en este sentido una garantía encaminada a asegurar el correcto y mesurado ejercicio de esta potestad, evitando en lo posible fallidas acusaciones sin base legal o fáctica o la apertura precipitada de expedientes sancionadores llamados a culminar en una resolución débilmente fundada en derecho o alternativamente en una resolución de archivo.”



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Precisado lo anterior, esta autoridad determina que la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática satisface los extremos referidos, en virtud de que:

a) En el escrito inicial, el denunciante narra hechos y precisa las circunstancias de tiempo, lugar y modo, en la medida que se describen conductas cuya autoría es atribuida al ciudadano Xavier González Zirión y a la persona jurídica "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento"), específicamente la difusión de diversos elementos publicitarios desplegados por varios medios, con el ánimo de promover, a decir del denunciante, la aspiración del mencionado ciudadano para ser postulado al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, antes de que inicien los plazos que para ello establece el Código de la materia, con la correspondiente erogación de recursos, así como para denostar e injuriar al Gobierno del Distrito Federal.

b) Ese proceder, de manera presuntiva, entraña la realización de actos anticipados de precampaña; por ende, la trasgresión de lo dispuesto por los artículos 223, fracción II 224, cuarto párrafo y 232, fracción I del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que expresamente los proscriben.

Del mismo modo, las presuntas denostaciones e injurias trastocan al artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 222, fracciones I y XIV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que expresamente las prohíben.

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

d) Aunado a lo anterior, tanto la Secretaría Ejecutiva como la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, en su calidad de instancias tramitadora y sustanciadora del procedimiento en que se actúa, respectivamente, ordenaron



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

realizar diligencias preliminares tendentes a allegarse de mayores elementos de juicio, con base en los cuales proveyó la procedencia de la indagatoria.

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

No se omite referir que al desahogar el emplazamiento que se les hizo a los presuntos responsables, éstos solicitaron sobreseer la investigación en que se actúa, debido a que, a su juicio, el denunciante carece de interés jurídico y de legitimación en la causa.

Tocante a la primera excepción, los denunciados sostienen con relación a la falta relacionada con la probable difusión de mensajes que denostan e injurian al Gobierno del Distrito Federal, que la titularidad del derecho transgredido con tales expresiones, en todo caso, le corresponden precisamente al Gobierno del Distrito Federal y no al Partido de la Revolución Democrática.

Al respecto, esta autoridad estima que no le asiste la razón a los denunciados.

Al respecto, es importante señalar que conforme con los criterios jurisdiccionales sostenidos por nuestro Tribunal Federal, el concepto *interés jurídico*, en el campo procesal, se desglosa fundamentalmente en los siguientes elementos:

- a) Un derecho subjetivo, entendido como una facultad o potestad de exigencia que la norma jurídica concede a un sujeto;
- b) Una obligación correlativa a cargo de otro sujeto; y,
- c) Una situación de hecho contraria al derecho subjetivo.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Habr , pues, interés jurídico para reclamar un acto de autoridad, cuando por virtud de éste se viole, desconozca o contraríe, el o los derechos que la ley establece a favor del gobernado.

No sin razón, la doctrina procesal ha considerado que el interés jurídico nace precisamente de la relación de contradicción entre un hecho y un derecho; contradicción que se elimina mediante una declaración judicial, la cual se obtiene cuando el afectado, es decir, el titular del derecho violado, reclama la tutela jurisdiccional.

En consecuencia, si un acto de autoridad no perturba, disminuye, desconoce o viola la esfera jurídica de quien reclama el proveimiento de la tutela jurisdiccional, no es dable afirmar que tenga interés jurídico para reclamar la nulidad del acto impugnado; conclusión que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido en la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 07/2002, que a continuación se transcribe:

“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver, que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.

TERCERA ÉPOCA: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-068/2001 y acumulado. Raymundo Mora Aguilar y Alejandro Santillana  nimas. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de 5 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-363/2001. Partido Acción Nacional. 22 de diciembre de 2001. Unanimidad de 6 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-371/2001. Partido Acción Nacional. 22 de diciembre de 2001. Unanimidad de 6 votos.”

Corroborar este criterio, las siguientes tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación:



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

“INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Octava Época: Amparo en revisión 366/88. José Álvarez Gómez. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 24/89. Epifania Tlaseca Jiménez. 14 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 96/90. Jesús Olivares Urcid. 2 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 152/91. Prócoro Bravo Zayas y otro. 13 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 222/91. Inmobiliaria Bárcena Arriola, S. A. 21 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995, Octava Época. Tomo VI, Parte TCC. Pág. 581. Tesis de Jurisprudencia.”

“INTERÉS JURÍDICO. NATURALEZA DEL. El interés jurídico consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha transgresión, por lo tanto tal interés jurídico debe entenderse como aquél que tienen las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del juicio en el que intervienen, es decir, la facultad que le asiste para solicitar que el procedimiento del que forma parte, se siga en términos de ley y por ello si aquél que tiene el carácter de codemandado en un juicio ejecutivo mercantil en el que se ha ejecutado el embargo de un bien que no pertenece al codemandado y éste demanda la tutela jurídica de la justicia federal por estimar que en el procedimiento de remate y adjudicación de tal inmueble, se cometieron, a su juicio diversas violaciones de carácter procedimental, es indiscutible que ese interés jurídico no deviene de demostrar ni la posesión ni la copropiedad o titularidad del bien inmueble, sino del carácter de parte que tiene en el juicio ejecutivo mercantil y el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 193/94. José Luis Reyes González. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: Vicente C. Banderas Trigos. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo XIII, Marzo de 1994. Pág. 389. Tesis Aislada.”

Por su lado, en el nivel más general del interés procesal se encuentra el denominado como *interés simple*, el cual es conceptualizado dentro de la doctrina jurídica como aquél que se surte en favor de cualquier miembro de una Comunidad para que se cumpla el orden jurídico establecido.

Esta clase de interés procesal surge a partir de las normas que rigen la actuación de la autoridad en beneficio único de la colectividad, en cuyo caso la norma tutela el interés general sin reconocer ni proteger un interés particular o individual distinto de aquél. Lo anterior no implica negar a cada particular su interés en que el



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

funcionamiento de la actividad estatal se desarrolló conforme a la ley, lo que sucede es que dicho particular tiene un interés que, derivado de su condición de integrante de la comunidad, se confunde con el interés general, y como tal es semejante al de cualquier otro miembro del grupo social, de manera que no recibe una protección jurídica individualizada que permite exigir el cumplimiento de la norma, por lo que ese interés vago e impreciso sólo puede manifestarse a través de la acción popular. En el juicio de garantías no procede la acción popular, pues uno de sus principios es que el promovente tenga titularidad de un derecho subjetivo, por lo que es obvio que los intereses simples del quejoso no bastan para tener por acreditado el interés jurídico.

Sentado lo anterior, cabe apuntar que de una lectura de los artículos 372, 373 y 374 del Código de Instituciones, se advierte que la vía de investigación tutelada en dichos numerales solamente exige que se acredite un interés simple en la causa, esto es, el que tiene todo miembro de la sociedad preocupado en la preeminencia y preservación del Estado de Derecho, a través de la aplicación en forma adecuada de las sanciones o medidas disciplinarias tendientes a corregir las irregularidades, deficiencias o desvíos en que incurran los destinatarios de las normas.

Lo anterior es así, ya que los sujetos legitimados en la presente vía, solamente tienen como carga procesal la de aportar los elementos de prueba que consideren necesarios para comprobar el posible incumplimiento de algún mandato o prohibición por parte de cualquier persona que se encuentre bajo el imperio de ese Cuerpo Normativo.

En efecto, de una lectura de los artículos 372 y 373 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se deduce que los procedimientos administrativos sancionadores tienen como finalidad primordial, verificar que los sujetos constreñidos a esa normatividad se conduzcan por los cauces legales, para lo cual la autoridad está obligada a investigar y, en su caso, sancionar las conductas que constituyan un incumplimiento a sus disposiciones.

De esta manera, a pesar que los hechos denunciados en esta vía son susceptibles de afectar la esfera jurídica particular del denunciante o de cualquier otra persona



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

individualmente considerada, es incuestionable que ese interés particular debe quedar relegado a un segundo término, pues prevalece el de la colectividad, mismo que también se ve afectado cuando se suscitan conductas tendentes a vulnerar las prohibiciones o desconocer los mandatos impuestos por las normas electorales locales.

Visto así, aunque pudiera corresponderle la razón a los denunciados respecto a que el Partido de la Revolución Democrática no cuenta en su acervo jurídico con el derecho que se vería vulnerado con las conductas denunciadas por esta vía, ello no se traduce en que su denuncia no cumpla con este presupuesto procesal, puesto que sí cuenta con un interés simple en la causa, el cual es suficiente e idóneo para la consecución del procedimiento.

Respecto a la segunda excepción, los denunciados afirman que no se colma la legitimación procesal del Partido de la Revolución Democrática, habida cuenta que no existe norma legal que lo faculte para incoar denuncias en representación del Gobierno del Distrito Federal, ni tampoco puede hacerlo directamente por la ausencia de un derecho del que sea titular y que se haya visto menoscabado.

Tales alegaciones carecen de sustento jurídico, habida cuenta que en atención a las disposiciones legales contenidas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, dicha asociación política sí cuenta con la autorización legal para incoar el presente procedimiento, a fin de solicitar que, en un momento dado, sean sancionados los presuntos responsables.

En efecto, la legitimación procesal es una institución jurídica que tiene que ver con la determinación de quién puede ser parte en un procedimiento contencioso, es decir, quiénes son los sujetos que pueden asumir la aptitud jurídica para ser titulares de derechos y obligaciones de carácter procesal (*Vid.* Hugo Rocco, *Teoría General del Proceso Civil*, México, Porrúa, 1959, p. 134).

Acorde con tal definición, la legitimación procesal constituye, pues, un presupuesto de la acción intentada, que radica en la autorización otorgada por la Ley a una determinada persona para acudir ante un órgano jurisdiccional en demanda u oposición de una pretensión concreta.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

De esta manera, para Chiovenda (*Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1948, p. 43), la legitimación se debe clasificar en activa o pasiva, siendo la primera la facultad que posee un sujeto para iniciar un proceso, mientras que la segunda se refiere a la situación de aquel sujeto de derecho en contra del cual se quiere enderezar el proceso.

Sobre el particular, José Herrera Bautista señala que por legitimación pasiva se entiende la capacidad jurídica que tiene un ente de derecho contra el cual se puede entablar una acción impugnativa a través de los órganos administrativos o jurisdiccionales y por legitimación activa, la facultad jurídica que tiene una parte procesal o sujeto de derecho para iniciar un proceso judicial o administrativo. (*Diccionario Jurídico Mexicano*, T. I-O, México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 1940 y 1941).

Ahora bien, es necesario precisar que tanto la legitimación activa, como la pasiva, se puede dividir a su vez en legitimación en el proceso o *legitimatío ad processum* y legitimación en la causa o *legitimatío ad causam*; la primera de ellas, puede identificarse como un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad que posee un sujeto para ejecutar válidamente actos procesales dentro de un determinado juicio, de tal suerte que puede contar con tal legitimación todo aquel sujeto que la propia ley faculte o determine para acudir al órgano jurisdiccional, como aquel sujeto contra quien se promueva la acción intentada; mientras que la legitimación en la causa, se entiende como la vinculación de quien invoca un derecho sustantivo que la ley establece a su favor, como también de aquel que es el titular de la obligación que se exige, la cual es correlativa al derecho sustantivo invocado.

Pasando al caso en examen, el artículo 373 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, prevé la existencia del procedimiento especial sancionador, a fin de investigar y determinar las sanciones por presuntas faltas cometidas a las disposiciones electorales que cometan, entre otros, cualquier sujeto bajo el imperio de esa normatividad.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En este tenor, el artículo 372 de ese Ordenamiento local confiere a los Partidos Políticos, entre otros, la facultad de solicitar el inicio de una investigación por la presunta comisión de una infracción, siempre y cuando aporte los elementos de prueba idóneos y suficientes que hagan presumir la existencia de ésta.

Siendo esto así, resulta claro que la norma en cuestión autoriza al Partido de la Revolución Democrática para acudir ante esta autoridad, a fin de poner en su conocimiento los hechos constitutivos de una hipotética infracción a la normatividad electoral, con total independencia de que los efectos perniciosos de aquélla trasciendan a su esfera jurídica.

Visto así, aunque la asiste la razón a los denunciantes en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal estaría autorizado para iniciar una indagatoria con base en estos hechos, ello no supone que el Partido de la Revolución Democrática esté, por ende, excluido para hacerlo también, puesto que la exigencia de un interés simple en la causa permite a cualquier persona física o jurídica instar ante esta autoridad electoral administrativa local.

Antes bien, la premisa en que se halla construida la excepción que en este acto se desestima, parte de la idea incorrecta de que el instituto político denunciante habría acudido en nombre y representación del Gobierno del Distrito Federal, caso en que sí sería necesario demostrar la representación entre ambas personas jurídicas, a través del documento correspondiente; empero, como quedó asentado anteriormente, la denuncia que nos ocupa fue incoada directa y personalmente por el Partido de la Revolución Democrática, por lo que es dable acudir a esta forma de legitimación en el proceso.

Por lo anterior, ante la circunstancia de que las causales de improcedencia hechas valer por los denunciados han sido desestimadas, procede ocuparse del fondo del asunto.

III. MARCO NORMATIVO. Dado que el presente asunto entraña la posible comisión de actos anticipados de precampaña, se impone establecer el marco constitucional, legal y estatutario en que se fundamentará la resolución respecto de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática,



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

plasmándose primeramente lo relativo a los actos anticipados de precampaña y, posteriormente, lo relacionado con la prohibición de difundir propaganda en la que se denosté o injurie a las instituciones públicas.

I. Tocante a la primera de las irregularidades involucradas:

1. En los artículos 39, 40, 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases en que se sustenta el sistema jurídico-político mexicano, del que se desprende el marco electoral que rige, entre otros, al Distrito Federal.

Destaca que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio, de ahí que éste sea titular de la soberanía nacional, la cual ejerce a través de los Poderes de la Unión en lo que respecta al régimen federal y de los estatales en lo que toca a sus regímenes internos, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Federal y las propias de cada entidad federativa. Características que, en lo conducente, son aplicables al Distrito Federal. Con relación a ello, se dispone que la renovación de los poderes u órganos de gobierno ejecutivo y legislativo se realice mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, que atiendan diversos principios y reglas.

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



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

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

2. En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el legislador local distinguió entre precampañas y campañas electorales, ateniendo al objetivo que unas y otras persiguen. Las primeras, se refieren a la selección interna de los partidos políticos de aquellos ciudadanos que serán registrados ante la autoridad electoral para competir en los comicios; y, las segundas, a la obtención del voto mayoritario de la ciudadanía para ocupar un cargo de elección popular.

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

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

(...)

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

(...)

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



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

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

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

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

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

En este entendido, los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se tratan de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o de la difusión de las personas que fueron electas, sin que tengan por objeto la propagación de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los diversos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que estos actos son objeto de las campañas electorales que inician una vez que los partidos políticos obtienen el registro de sus candidatos ante la autoridad electoral, los cuales debieron ser previamente seleccionados por el partido postulante.

Del mismo modo, atento a lo antes reproducido es posible establecer que la normativa electoral local, distingue entre procesos internos de selección de candidatos y precampañas, al establecer que los primeros consisten en todos aquellos actos tendentes a la selección de candidatos por parte de los institutos políticos, conforme a la convocatoria que expidan al efecto, en tanto que, las precampañas se refieren al período legal en el que los aspirantes a un cargo de elección popular pueden realizar actividades proselitistas, en el marco de un proceso interno de selección de candidatos de algún partido político.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Válidamente puede sostenerse que las precampañas electorales constituyen aspectos vinculados con los procesos de elección de cargos públicos, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que al ser parte del sistema constitucional electoral deben sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que al respecto emita la Legislatura correspondiente bajo los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. De lo anterior, se colige que en los procesos internos de selección que desarrollan los partidos políticos para elegir a quienes habrán de ser postulados a un cargo de elección popular, pueden desarrollarse actividades de carácter promocional por quienes aspiren a obtener esa nominación, sujetándose a las condiciones y limitantes que explícitamente dispone el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y las implícitas que de ellas derivan.

Esto es así, ya que en los actos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, tanto dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, ya que estarían orientadas a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada con el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección de aquél.

Tales restricciones pueden agruparse en los rubros siguientes:

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



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

- b) Restricciones de cantidad**, que devienen como consecuencia de los topes fijados por la Ley para las erogaciones relacionadas con el proceso de selección interna de candidatos y el electoral, que se traduce en limitación de su número;
- c) Restricciones de modo**, vinculadas a los medios o formas en que podrán celebrarse esos actos o difundirse la propaganda, estableciendo un catálogo de prohibiciones sobre mecanismos, personas, instrumentos, materiales o cualquier otro elemento relacionado con su exteriorización;
- d) Restricciones de contenido**, dirigidas a evitar el uso del mensaje político que tienda a denigrar al adversario o a confundir al electorado a partir de la incertidumbre del proceso electivo o de la equiparación de la función pública con la aspiración del candidato o del instituto político al que pertenece; y,
- e) Restricciones temporales**, que se vinculan a los lapsos en los cuales se podrán realizar lícitamente estas actividades, quedando proscritas las que se hagan fuera de esos tiempos.

Adicionalmente, debe considerarse la limitante del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterada en los diversos 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 6 del Código local. De acuerdo a esos numerales, los funcionarios públicos deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y se establece que la propaganda que los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local difundan bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

4. Como parte de las restricciones temporales, la fracción III del artículo 223 del código de la materia, prevé la hipótesis de "*actos anticipados de campaña*", al definirlos como "*todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, antes del inicio de las precampañas electorales de los Partidos Políticos*".



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

La realización de actos anticipados de precampaña se prohíbe expresamente en el numeral 224, tercer párrafo, del propio Código de Instituciones.

Dicha medida tiende a garantizar la equidad en la contienda electoral, a fin de que los aspirantes a una candidatura inicien la difusión de su postulación simultáneamente, sin aventajar a sus contendientes por haberse anticipado. Dado que todo modelo de competencia implica la sujeción a condiciones de igualdad en el comienzo de la misma, pues los resultados carecerían de legitimidad si se sustentaran en la circunstancia de que alguno de los participantes se adelantó a los demás en el inicio de la contienda.

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

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

La ley expresamente dispone los plazos en que se pueden desarrollar actos proselitistas durante los procesos electivos internos. Condición que resulta aplicable, por igual, a quienes participen en los mismos, pues la observancia de las prohibiciones legales no es volitiva para sus destinatarios. Dicho de otra forma, no queda al albedrío de los contendientes decidir si se ajustan o no a ese mandato.

En este entendido, tal y como razonó en su momento la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el asunto identificado con la clave SUP-RAP-0019/2011, las normas que proscriben la realización anticipada



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

de actos de precampaña o de campaña (como en el caso del Distrito Federal) están orientadas a tutelar la equidad en la competencia electoral, porque persigue evitar que los contendientes se anticipen a los plazos previstos en la ley, para realizar la promoción, ya sea de los precandidatos, dando a conocer sus propuestas, en busca de obtener el respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, o de los candidatos, para la difusión de sus propuestas y de la plataforma electoral respectiva, presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y promover el voto a su favor.

Por tal motivo, la calidad de “acto anticipado de campaña” no está constreñido a su aspecto material, esto es, que se trate de un acto comunicativo entre el emisor y los posibles electores de la esfera intrapartidista, sino que atiende preferentemente a la referencia temporal, es decir, que ese hecho ocurra antes del inicio del plazo legal que regula las precampañas.

5. Aunado a ello, debe establecerse que no todos los actos promocionales o anuncios que difundan los actores políticos e individuos en general, guardan la misma naturaleza. Por tanto, no todos se inscriben en la condición de electorales.

Es menester tener presente que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar sentencia a los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-147/2008 y SUP-RAP-173/2008, fijó criterios relevantes sobre la actuación de la autoridad administrativa electoral en lo relativo a la tramitación de las quejas que se sometan a su conocimiento y resolución.

Particularmente, las reglas para determinar la naturaleza de la propaganda desplegada por un ciudadano, si ésta es de carácter político electoral, o bien, encuadra en el ejercicio de la libertad constitucional de manifestación de las ideas, sin más límite que la no afectación del orden público o los derechos de terceros o en el ejercicio de una prerrogativa constitucional.

Dichas resoluciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.— De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-147/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Francisco Bello Corona y Martín Juárez Mora.

Recurso de apelación. SUP-RAP-173/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-197/2008.—Actor: Dionisio Herrera Duque.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y David Cienfuegos Salgado.”

En aplicación de ese criterio, esta autoridad electoral debe considerar, entre otros elementos, las particularidades del emisor del mensaje y aplicar un rasero diverso si se trata o no del titular de un cargo público o de una entidad que fácticamente o por las encomiendas que le atribuya la ley, desarrolla tareas socialmente relevantes y con impacto en la vida social, económica o política.

6. Finalmente por lo que hace a este apartado, conviene recordar que la potestad sancionadora del Estado se materializa en diversos ámbitos, entre los que se



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

encuentra el administrativo-electoral, al cual son aplicables *mutatis mutandi* los principios desarrollados en la materia penal.

Orienta esa afirmación la tesis relevante sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se transcribe:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual; o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.”

Sala Superior. S3EL 045/2002

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.”

Entre los principios aplicables al derecho sancionador electoral, se encuentra el relativo a la tipicidad. Por virtud de éste, la autoridad de conocimiento debe atender las disposiciones legales exactamente aplicables al caso que se sometan a su conocimiento y resolución, a fin de atender lo previsto en el numeral 14, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis de la conducta denunciada debe realizarse al amparo de los elementos que se desprenden del supuesto normativo que establece la prohibición, para determinar si se acreditan los extremos que allí se exigen.

En este tenor, se procede a reproducir las disposiciones legales que establecen la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña, acorde con el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal:

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

(...)

III. Actos anticipados de precampaña: Todos aquéllos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, antes del inicio de las precampañas electorales de los Partidos Políticos; (...)”

“**Artículo 224.** (...)

Todo acto anticipado de precampaña, será sancionado por el Instituto Electoral previo procedimiento establecido en el artículo 373 fracción II inciso d) de este Código.”

Cabe precisar que si bien las definiciones legales proporcionan un punto de partida para distinguir la naturaleza de los actos que realizan los partidos políticos, no se trata de clasificaciones taxativas sino enunciativas, pues en ellas no se



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

pretende establecer una especie de *tipo normativo*, sino de destacar las características que, al estar presentes de una manera preponderante en la conducta denunciada, permitan ubicarla en alguna de tales divisiones.

Por ende, no es posible pensar que la ausencia en la propaganda que emitan los partidos, de expresiones evidentes relacionadas con elementos formales proporcionados por las definiciones citadas, implique necesariamente que no se trate de actos que puedan ser considerados en alguna de tales clasificaciones, ya que la determinación definitiva, de la clase de acto ante el cual se esté, sólo es posible mediante el análisis de todas sus circunstancias y características particulares. Ese examen, evidentemente, sólo es posible realizarlo frente a hechos concretos, teniendo solamente como punto de partida (pero no como único elemento) las definiciones mencionadas.

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

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

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

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

En este entendido, tal y como sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-RAP-010-2009, es factible que los actos desplegados se constriñan a la difusión del nombre o la



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

imagen de una persona, o bien, a la de una imagen, logotipo, slogan, referencia auditiva u otro medio que tenga a asociarse con un determinado individuo; de ahí que debe procederse a su valoración en forma articulada, a fin de establecer su habilidad de constituir esta clase de actos prohibidos por la Ley.

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

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

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

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

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



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

“Registro No. 182179

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Febrero de 2004

Página: 451

Tesis: P./J. 2/2004

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

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

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

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

A mayor abundamiento, al momento de resolver los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que, en principio, debe prevalecerse la libre circulación de ideas e información en el ámbito del debate político en un entorno democrático, respecto de los medios de comunicación, de los partidos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información, pues con motivo de la participación ciudadana en el proceso



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

político, se asume que la libertad de expresión permite al ciudadano comprender a cabalidad los asuntos de interés general, a fin de que pueda participar eficazmente en el adecuado funcionamiento de la democracia.

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

“Registro No. 165759

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

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

Página: 287

Tesis: 1a. CCXVII/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

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



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).

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

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

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

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

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

Sentado lo anterior, es indudable que el análisis de la finalidad perseguida por el emisor del acto, constituye un aspecto toral en la determinación si se acredita o no el acto anticipado de precampaña, por lo que debe atenderse a su naturaleza



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

propia que, en el plano fáctico, puede actualizarse de diversas maneras, por ejemplo: cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarlo entre la militancia del partido o de la ciudadanía en general, y se advierte objetiva o expresamente la intención de posicionarse políticamente para obtener el respaldo para una postulación o desalentar el voto a favor de otro partido.

También puede ocurrir cuando la solicitud de voto es implícita, pues el elemento subjetivo específico admite la posibilidad de actualizarse a través de conductas veladas o que encubren la intención del infractor.

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

Al respecto, ha sido criterio de este Órgano Electoral local que tratándose de la intencionalidad que subyace en esta clase de actos contrarios a la normatividad electoral, es posible configurarla a partir del acreditamiento de las siguientes circunstancias:

- a) El despliegue propagandístico debe ser de una magnitud equiparable a la que se utilizaría en el proceso oficial de selección interna del partido;
- b) El método utilizado para promover la imagen del presunto infractor debe prepararse y ejecutarse de conformidad con los sistemas de difusión comúnmente utilizados en las precampañas electorales; y,
- c) Las acciones de "precampaña" deben orquestarse directamente por el propio infractor o a instancias del mismo, con el objetivo inmediato de persuadir a un número importante de ciudadanos respecto de la nominación a la candidatura a la que aspira postularse.

Aunque tales condiciones corresponden a la disección de la hipótesis normativa que prohibía esta misma conducta prevista en el anterior Código Comicial local, ello no constituye un obstáculo para establecer, en condiciones de seguridad



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

jurídica, que no a toda expresión pública de los ciudadanos se le atribuya, injustificadamente, el propósito de impactar en la convicción de los militantes o simpatizantes de un partido político, para ser seleccionados como candidatos del mismo.

En efecto, es importante hacer notar que el acreditamiento de este extremo pasa por la demostración fehaciente e indudablemente que la intención del difusor del mensaje está en concordancia con el resultado que pretende prevenir esta prohibición legal; consecuentemente, no toda difusión de un elemento publicitario conlleva per ser esa finalidad.

Al respecto, la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación estableció al momento de resolver el asunto SDF-JRC-019/2009, lo siguiente en relación a este tópico:

“(...)

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que en la especie, no se actualiza el supuesto establecido en el artículo 227 del código electoral local, en el cual y pese a que el ciudadano realizó actos en donde difundió su imagen, lo cierto es que no se registró para contender en ningún proceso interno electivo de ningún partido político, lo que se robustece con lo establecido por la autoridad administrativa electoral primigenia en su resolución identificada con la clave RS-072-09, en el sentido de que no podía negarle el registro al (...), en virtud de que no fue registrado para contender por ningún cargo de elección popular.

Ello es así ya que en el párrafo segundo del mencionado artículo 227, se establece que la sanción a la realización de actividades propagandísticas publicitarias por parte de un ciudadano, que tengan por objeto promocionar su imagen personal, es la negativa del registro, lo que hace suponer que el ciudadano debió haber participado en el proceso interno de selección, lo cual no aconteció, pues como ya se mencionó el Consejo General del citado instituto electoral concluyó que las conductas realizadas por el mencionado ciudadano correspondían a un despliegue proselitista realizado anticipadamente al proceso de selección interna del Partido Acción Nacional; sin embargo, dicha conducta no se produjo, por lo tanto tal situación conlleva el inequívoco propósito de establecer una postulación a un cargo de elección popular y por tanto tampoco se vulneraron los principios de equidad e igualdad en la contienda interna, como equivocadamente lo consideró el tribunal responsable.

No obstante lo anterior, de haberse llevado a cabo conductas tendientes a promocionar la imagen del ciudadano a efecto de obtener su postulación a un cargo de elección popular dentro de un instituto político, éstas tendrían que haberse realizado en forma sistemática, constante, grave y trascendente, para que (...) hubiere sido sancionado por el Instituto Electoral local, con la negativa de su registro como candidato.

(...)”



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Bajo este cariz, es claro que los elementos de prueba que la autoridad se allegue durante la indagatoria, deben tener la habilidad de poder identificar claramente los elementos que configuran la aspiración promovida mediante los actos anticipados, esto es, el cargo de elección pretendido por el ciudadano promovido y la opción política por la que opta ser postulado.

c) La temporalidad en que tengan verificativo estos actos, correspondan a una fecha anterior al inicio de las precampañas electorales.

Al respecto, el artículo 224, párrafos primero, segundo y tercero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal establecen categóricamente que el inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la Convocatoria que emita el partido político, los cuales no podrán extenderse más allá del dieciocho de marzo del año de la elección, pudiendo tener una duración máxima de cuarenta días, tratándose del proceso de elección de candidato a Jefe de Gobierno, y de treinta días, en el caso de los procesos de selección de candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa y a Jefes Delegacionales.

Bajo este esquema, la comprobación de este extremo responde a dos momentos distintos, a saber:

a) A las fechas que se establezcan en la convocatoria respectiva para el inicio de las precampañas que puedan desplegar sus militantes y simpatizantes, en el entendido que los actos que se desarrollen con anterioridad a esa fecha serán hábiles de situarse en la temporalidad aludida en la prohibición; y,

b) A los plazos legales previstos en el aludido artículo 224, párrafos segundo y tercero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, los cuales lleva a colegir que los periodos válidos para el inicio de las precampañas para la elección de los candidatos, inician desde el nueve de febrero del año de la elección (en el caso de Jefe de Gobierno) y del diecinueve de ese mismo mes y año (en el caso de Diputados a la Asamblea Legislativa y a Jefes Delegacionales); de ahí que los actos acontecidos con anterioridad a esa temporalidad, acreditarán este extremo legal.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

II. Tocante a la segunda de las faltas involucradas:

1. Respecto al cuarto tipo de restricciones que operan en materia de actos proselitistas, esto es, las de contenido a que se ha hecho alusión en párrafos precedentes, cabe apuntar que un conjunto de estas disposiciones se encuentra referido al contenido explícito de los materiales publicitarios, estableciendo, por un lado, los elementos mínimos que debe contener y, por el otro, aquellos que se encuentran prohibidos, así como las limitaciones a la expresión de ideas por esta vía.

Del conjunto de prohibiciones, es menester hacer referencia a que el artículo 316, quinto párrafo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, establece la proscripción de usar expresiones que implique diatriba, injuria, difamación o calumnia en menoscabo de la imagen de partidos políticos, coaliciones, candidatos o instituciones públicas.

La restricción relacionada a la extensión de los mensajes sobre terceras personas, encuentra asidero a nivel Constitucional, puesto que si bien el numeral 6 de nuestra Ley Fundamental reconoce que la garantía de libertad de expresión, no debe pasarse por alto que esa protección no alcanza a las expresiones que estén encaminadas, entre otros aspectos, a atacar los derechos de tercero.

En efecto, el citado numeral constitucional reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional.

De conformidad con el artículo 6º constitucional, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites expresos en los casos en que:

- a) Se ataque a la moral



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

- b) Ataque los derechos de terceros
- c) Provoque algún delito
- d) Perturbe el orden público

En ese sentido, los instrumentos internacionales también reconocen y tutelan el carácter no absoluto de la libertad que se comenta.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Organización de Naciones Unidas, publicado el 20 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, en la parte conducente del artículo 19, precisa lo siguiente:

"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.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"
[Énfasis añadido]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, de la Organización de Estados Americanos, publicada el día 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, en la parte conducente del artículo 13, en lo que interesa, establece:

"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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura **sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:**

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

...

5. **Estará prohibida por ley toda propaganda** en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

[Énfasis añadido]

En este sentido, de los instrumentos jurídicos en mención, se colige que el derecho de libertad de expresión debe entenderse en su doble aspecto: como el derecho a la manifestación de ideas, juicios y opiniones, y como la obligación de respetar los límites expresamente señalados para el ejercicio del mismo.

Esta obligación de respetar los límites, también encuentra sustento en los instrumentos internacionales, en cuanto a la protección que brindan respecto de los derechos de terceros.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

“ART. 17.

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, **ni de ataques ilegales a su honra y reputación.**

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

[Énfasis añadido]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

“ART. 11.- Protección de la Honra y de la Dignidad.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

[Énfasis añadido]



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Lo señalado vale para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en general y para sus límites. En el ámbito político-electoral existen también, por disposición constitucional, límites y reglas específicos para el ejercicio de ese derecho por parte de los partidos políticos.

Los límites y bases que se comentan se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional, que en la parte que interesa para la resolución del presente asunto establece:

“Artículo 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

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. ...

III. (...)

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

(...)”

De la norma constitucional en cita se obtiene que los artículos 6º y el 41 tienen la misma jerarquía normativa, por tanto no son excluyentes entre sí; en consecuencia, deben interpretarse en forma armónica y funcional.

Siendo esto así, el hecho de que se establezca expresamente que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, deberán abstenerse, en cualquier tiempo, de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, constituye *per se* una limitación a la libertad de manifestación de ideas, la cual es considerada fundamental para el desarrollo de los procesos electorales de renovación de los poderes mencionados.

✓



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En este sentido, de los límites al derecho de manifestación de ideas por parte de los partidos políticos, es de tener en cuenta que respetar la norma fundamental es una obligación absoluta a cargo de los propios partidos políticos y que la autoridad electoral administrativa local no supervisa, verifica, monitorea, o prejuzga en forma alguna sobre el contenido de su propaganda.

Es importante apuntar que esta autoridad administrativa electoral concibe el derecho a la libertad de expresión como un valor democrático fundamental y reconoce que es tal la importancia que reviste este derecho en la formación de la opinión pública, que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones únicamente obedecen a las establecidas en la propia norma fundamental y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan.

En efecto, dentro de un Estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y que el sufragio sólo se puede emitir cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión, derechos que si bien cobran relevancia especial durante los periodos electorales, en un Estado democrático, en todo tiempo resulta imprescindible su protección, además de que la formación de la opinión pública es un proceso permanente.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, que es del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”**



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Ahora bien, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendida como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 1º, 3º, 6º, y 7º, en concordancia con los artículos 40 y 41 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Así, al garantizar la seguridad jurídica de no ser víctima de un menoscabo arbitrario, en la posibilidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía al derecho de libertad de expresión, asegura el derecho de todos a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva o social del ejercicio de este derecho individual o personal

A mayor abundamiento, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e información, que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás tienen y quieren difundir.

Las consideraciones en cita están contenidas en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P./J. 25/2007, que obra bajo el rubro "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007, a fojas mil quinientos veinte.

En vía de consecuencia, tanto la dimensión social como individual del derecho a la libre expresión, se deben garantizar en forma simultánea, para garantizar la debida efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Ahora bien, no se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6º, párrafo primero, y 7º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las restricciones, deberes o



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

Para ello, las restricciones, deberes o limitaciones se deben interpretar en forma estricta, al tiempo que los derechos fundamentales, en este caso, el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta, en el ámbito político y electoral, se deben interpretar en forma amplia o extensiva, a fin de potenciar el derecho y su ejercicio, sin exceder las restricciones, constitucional y legalmente previstas.

En este sentido, resulta aplicable la cita del siguiente criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.- El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, **no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.**



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

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

En efecto, es criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, previstos en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza con el fin de obtener el voto de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular, tales derechos fundamentales se deben interpretar, con arreglo al método sistemático, en los términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo cuarto y, 41 de la Constitución General de la República, en razón de que tanto los partidos políticos nacionales como los ciudadanos, que aspiran a obtener un cargo de elección popular, están sujetos a los deberes, restricciones y limitaciones que la propia Constitución establece al respecto y, en especial en la materia política en general y en la político-electoral en específico, situación interpretativa que también aplica en el presente asunto.

Por su parte, las elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en el voto universal, libre, secreto, personal y directo, de los ciudadanos, en conjunción con la libertad de expresión y difusión de las ideas e información, en particular, en su aspecto de libertad de debate y crítica política, así como el pleno ejercicio de los demás derechos político-electorales de los ciudadanos, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

Así, con relación a la libertad de expresión en el ámbito político, también se debe atender a las disposiciones fundamentales en materia política en general, y político-electoral en especial; por ejemplo, en el orden federal, las concernientes a la calidad que se otorga a los partidos políticos como entidades de interés público; el derecho que se prevé a favor exclusivo de los ciudadanos nacionales, para intervenir en los procedimientos electorales, el principio de equidad entre los



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

partidos políticos, que se debe garantizar tratándose de los elementos con los que deben contar para llevar a cabo sus actividades, con relación a las reglas a que se debe sujetar su financiamiento público y privado, las reglas aplicables para sus precampañas y participación en las campañas electorales; el principio de equidad que debe prevalecer en el uso permanente de los medios de comunicación social; los principios rectores de la función electoral, especialmente, los de certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y legalidad; los principios, entre otros, de honradez e imparcialidad, que deben imperar en la aplicación de los recursos públicos, que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos.

En consecuencia, se debe proteger y garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la libertad de expresión en materia política, en general, y en materia política-electoral, en especial; tanto en las precampañas como en las campañas electorales, así como fuera de ellas, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 41 del mismo ordenamiento, así como en relación con los tratados internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, bajo el imperativo de respetar los derechos de terceros, así como el orden público.

En tal virtud, el derecho de libertad de expresión sólo debe atender a las restricciones, deberes y limitaciones, constitucional y legalmente establecidas, lo cual es consustancial al sistema democrático de Derecho que en la participación política en general y en la política-electoral en especial se permite, puesto que en dicho ámbito se debe ponderar la libre circulación de ideas e información, acerca de los candidatos y sus partidos políticos, a través de cualquier vía o instrumento lícito, que, en principio, libremente elijan los propios entes políticos, candidatos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información al respecto.

No obstante lo anterior, no se puede olvidar que en el caso de los partidos políticos se debe considerar que se trata de entidades de interés público, por lo que, en aras de preservar los fines constitucionales que orientan su participación, es dable que sujeten su actuación a las prescripciones constitucionales y legales



respectivas, particularmente, las que atañen a su intervención en la vida política en general y en los procedimientos electorales, en especial.

Lo anterior es así, porque los partidos políticos son actores que, como su nombre lo indica, actúan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos de la República cuya actuación, ordinaria y permanente, está estrechamente vinculada al discurso político y, por ende, al constante ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas.

En consecuencia, en esa cotidiana actuación, los partidos políticos deben tener el cuidado de no transgredir los límites, restricciones o deberes que para el ejercicio del derecho a la libre expresión establece el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Más aún, no debe perderse de vista que el dispositivo constitucional arriba mencionado también prevé que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que, en relación con lo dispuesto por la restricción constitucional señalada en el artículo 41 Constitucional en su base III, Apartado C, párrafo primero, es dable afirmar que el Estado no puede garantizar el derecho a una información falaz, es decir, a una información que no cuente con el suficiente grado de veracidad, por lo que debe actuar positivamente limitando las expresiones que puedan tener contenido denigrante o calumnioso, para estar en condiciones de preservar que la opinión pública no resulte desinformada y así preservar integralmente su derecho fundamental a la información.

2. Acorde con lo anterior, es razonable estimar que al establecerse la limitación legal bajo análisis, el Legislador del Distrito Federal consideró que no era posible avanzar en la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, si no se garantizaba, entre otras condiciones, el deber de los partidos políticos de abstenerse de denigrar a las instituciones y a los partidos, o de calumniar a las personas en la propaganda política que utilicen.

La utilización por el legislador ordinario federal, del adjetivo "política" en la expresión "propaganda política", empleada en la disposición legal bajo análisis, revela el énfasis que quiso darse en el hecho de que la propaganda electoral tiene



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

un fin político y que, no obstante que se trata de propaganda política, está sujeta de cualquier manera a las restricciones constitucionales y legales.

Lo anterior, implica que a los partidos políticos no les está permitido formular las expresiones no protegidas normativamente contra los sujetos protegidos (ciudadanos, instituciones públicas y/o partidos políticos), mediante la propaganda política.

En efecto, es razonable estimar, desde una perspectiva funcional de los artículos 222, fracciones I y II, 311, 316, párrafos tercero y cuarto y 324 del Código Comicial local, que el propósito de la disposición bajo análisis es, por un lado, incentivar debates públicos sobre asuntos de interés general o interés público, enfocados a propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de las diferentes posiciones y mecanismos de solución propuestos por los partidos políticos en sus documentos básicos; pero por otro lado, inhibir que la política se degrade en una escalada de expresiones no protegidas en la ley, esto es, cualquier expresión que implique denigración o calumnia en contra de los sujetos protegidos.

Ahora bien, es cierto que no toda expresión proferida por un partido político, a través de su propaganda, en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político y sus militantes y representantes, implica una violación a esta limitación legal, por considerar el partido hacia quien se dirige el comentario, que dicha expresión, por ejemplo, se encuentra apartada de la realidad y, por tanto, su contenido es falso y perjudicial para su propia imagen.

Así, por ejemplo, al resolver el SUP-RAP-9/2004, en lo que interesa, se sostuvo que:

" (...) se encuentran legitimadas las eventuales críticas negativas que contengan los mensajes, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras e intensas, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto de los destinatarios, por considerarlas falsas; lo anterior siempre y cuando las críticas de que se trate no contengan, conforme los usos sociales, expresiones intrínsecamente injuriosas o difamantes, o bien, resulten gratuitas, desproporcionadas o sin relación con las ideas u opiniones expresadas, en cuyos casos carecen de toda cobertura legal, por resultar inconducentes o innecesarias, según sea el caso, con el interés general que pretende consolidar la Carta Magna."



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Este criterio se reiteró, en esencia, al resolver el SUP-RAP-34/2006 y 36/2006 acumulados, donde se puntualizó que:

"(...) Consecuentemente, habrá transgresión al multimencionado artículo (38, apartado 1, inciso p), del código electoral anterior a las reformas de 2008), cuando el contenido del mensaje implique el demérito de la estima o imagen de algún otro partido, de sus candidatos, de las instituciones, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas y oprobiosas, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento de la vida democrática."

No obstante lo expuesto, sí habrá transgresión a la obligación contenida en el artículo 222, fracción XIV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad las que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

En conclusión, las manifestaciones y la propaganda electoral no son irrestrictas sino que tienen límites, los cuales están dados por las limitaciones constitucionalmente previstas a la libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta. En esa medida, el régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión en relación con las manifestaciones o la propaganda electoral que difundan los partidos políticos o sus candidatos, a través de los medios electrónicos de comunicación constituyen una reglamentación en el ámbito electoral de las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho a la libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6º de la Constitución Federal, en relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7º, en el entendido de que, bajo una interpretación de carácter sistemático, tales disposiciones deben interpretarse en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Con relación a lo expuesto, esta autoridad considera importante señalar, que las denuncias contra propaganda denigratoria o calumniosa constituyen un tipo legal que requiere de un **análisis extremadamente cuidadoso y exhaustivo del contenido** de las manifestaciones o propaganda que se esté denunciando. Para el Instituto Federal Electoral, hablar, decir, expresar, debatir y criticar son los verbos consustanciales de la vida democrática y los contenidos de los mensajes, responsabilidad de quienes los transmiten; no obstante, en el caso de agravios por denigración y calumnia, el análisis del contenido resulta inevitable.

Es preciso señalar, además, que en el análisis de estos asuntos, la autoridad instructora no puede actuar de manera axiomática o prescriptiva, es decir, no puede actuar señalando previamente “**lo que no se puede decir**” en el debate electoral o en el debate entre partidos. Por el contrario, dada la naturaleza viva de la discusión, de la crítica y de la propaganda democrática, la autoridad debe analizar estos temas atendiendo su naturaleza “casuística, contextual y contingente”.

Es por ello que en un primer momento, las manifestaciones o la propaganda política o electoral, debe ser analizada para determinar si se encuentra o no dentro de la cobertura del derecho de libertad de expresión y su correlativo derecho a la información, tanto de los partidos políticos o coaliciones, como sus candidatos y ciudadanía u opinión pública en general, dado que, de no respetar los límites establecidos conforme a Derecho, esa propaganda se debe considerar atentatoria del régimen de libertades de los derechos subjetivos públicos y, en consecuencia, contraventora de los principios de legalidad y constitucionalidad, que rigen la materia electoral.

6. Sentado lo anterior, a fin de establecer el objeto de las limitaciones impuestas a la extensión del mensaje que se incluya en la propaganda electoral, conviene acudir al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, a fin de fijar sus acepciones que sean aplicables al contexto de este asunto.

Así, tocante al término de *diatriba*, la citada obra consigna como su única acepción, la de “*Discurso o escrito acre y violento contra alguien o algo.*”; por su



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

parte, esa misma fuente de autoridad reconoce que la palabra *injuria* hasta cuatro acepciones, siendo la más acorde con este entorno, la de “*delito o falta consistente en la imputación a alguien de un hecho o cualidad en menoscabo de su fama o estimación*”.

En este mismo tenor, el término *difamación* evoca a la “*acción y efecto de difamar*”, misma que, a su vez, debe entenderse como la actuación tendente a “*desacreditar a alguien, de palabra o por escrito, publicando algo contra su buena opinión y fama*”; por último, la palabra *calumnia* tiene reconocida dos acepciones, de las cuales, la reconocida en el ámbito jurídico evoca a la “*imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad*”.

Con base en las acepciones que compone esa hipótesis normativa, es posible establecer que su actualización, en primera instancia, estaría en función, a que se acredite de manera objetiva que el mensaje difundido está redactado en términos violentos; se incluyen datos falsos o inexactos; o bien, se le atribuyen a una persona, una situación o condición apartada de la verdad.

En concordancia con lo anterior, no es suficiente que se demuestre la difusión de un mensaje que colme alguno de los términos arriba apuntados, sino que, además, debe acreditarse su resultado, esto es, que se acción está dirigida a causar un menoscabo a la imagen de un tercero.

En este contexto, conviene traer a colación que el referido Diccionario consigna que el término *menoscabo* guarda relación con la acción de *menoscabar*, la cual, tiene la acepción de “*causar mengua o descrédito en la honra o en la fama*”.

Bajo esta consideración, puede afirmarse que el resultado exigido en la hipótesis normativa, redunde en que esa acción redunde en un detrimento, es decir, en una disminución apreciable sobre el caudal del aprecio que guarde la colectividad en relación con el sujeto al que recae la acción.

Es importante precisar en este punto que esta exigencia legal se cumplimenta a través de la ponderación que realice el órgano jurisdiccional, sobre la eficacia del mensaje difundido, ya fuera por sus términos extrínsecos o por el medio empleado



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

para su publicidad, de forma tal que cualquiera de ellos esté en capacidad de producir un cambio de percepción en la persona que se encuentre expuesta ante aquél; lo anterior, ya que el acervo sobre el cual recaería el daño tiene un carácter eminentemente subjetivo, lo que impide implementar una medición sobre parámetros cuantitativos.

Así, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-RAP-081-2009, sostuvo con relación al acreditamiento de esta clase de infracción, lo siguiente:

“(…)

Al respecto, se ha considerado que la conducta prohibida por esa clase de tipos administrativos es el empleo de expresiones que denosten o demeriten a las instituciones, o sea cuando la acción de *denigrar* “afecta los derechos de las instituciones como tercero”.

En este último precedente, se sostuvo que los elementos del tipo administrativo en cuestión son:

- a) La existencia de una propaganda **política** o político-electoral.
- b) Que esa propaganda sea transmitida o difundida.
- c) Que la propaganda emplee expresiones que, en sí mismas o en su contexto, puedan ser denigrantes, porque las palabras *per se* pueden ser ofensivas, degradantes o difamantes, o bien, por serlo al vincularse con otras palabras o determinadas imágenes, es decir, en su contexto.
- d) Que, como consecuencia de dicha propaganda, se denigre a alguna institución en su imagen, como bien jurídico protegido por la norma.

(…)”

En suma, la limitación genérica de la libertad de expresión establecida por el artículo 6º Constitucional, cuando afecta los derechos de un tercero, se especifica tratándose de propaganda electoral al proteger particularmente los derechos de la personalidad y el derecho a la imagen o el honor, de las instituciones y de las personas.

En ese sentido, la proscripción de denigrar a los partidos, que protege el derecho a la imagen, enfatiza una de las limitantes generales de la libertad de expresión prevista en el artículo 6 constitucional, que son los derechos de un tercero.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

IV. MATERIA DEL PROCEDIMIENTO. Acto continuo, procede efectuar el análisis del escrito de queja que motiva la emisión de esta resolución, así como de lo manifestado por los denunciados al desahogar los emplazamientos de los que fueron objeto, a fin de desprender los hechos y conductas denunciados y las excepciones y defensas opuestas, con independencia de se encuentren en un capítulo *ex profeso* o en uno diverso.

Con objeto de garantizar la observancia de los principios de exhaustividad y congruencia, es menester examinar detenida y cuidadosamente los escritos iniciales de queja para advertir y, en la medida de lo posible, atender a la intención del promovente.

Al respecto, resulta orientador el criterio sostenido en las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se transcriben:

“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.—Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-074/97.— Partido Revolucionario Institucional.—11 de septiembre de 1997.— Unanimidad de votos.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/97.— Partido Acción Nacional.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-058/99.— Partido del Trabajo.—14 de abril de 1999.—Unanimidad de votos.”

“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.— *Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.*

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-107/97.— Partido Revolucionario Institucional.—9 de octubre de 1997.— Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/98.— Partido de la Revolución Democrática.—26 de agosto de 1998.— Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-043/98.— Partido del Trabajo.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.”

Así pues, del análisis practicado al escrito de queja, se advierte que el Partido de la Revolución Democrática afirma que el ciudadano Xavier González Ziri6n y la persona jur6dica “Farmacias de Gen6ricos, Sociedad An6nima de Capital Variable (poseedora de la marca “Farmacias del Doctor Descuento”) han incurrido en actos anticipados de precampaña, as6 como en la difusi6n de denostaciones e injurias al Gobierno del Distrito Federal, el cual ha emanado de esa fuerza pol6tica.

Para tal efecto, el denunciante refiere que las diecisiete horas del pasado veintis6is de mayo de este a6o, junto a la entrada de la estaci6n General Anaya del Sistema de Transporte Colectivo Metro, una persona de sexo masculino estaba distribuyendo a los transe6ntes dos tipos de volantes con propaganda pol6tico-electoral en la que se estar6an difundiendo propuestas de car6cter legislativo, as6 como la imagen y el nombre del ciudadano denunciado; asimismo, en uno de los volantes que se entregaban a las personas que pasaban por el



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

lugar, se ofrecía a su portador una consulta médica gratuita por parte de la persona jurídica denunciada,

Del mismo modo, dicha parte alega que el ciudadano denunciado es un empresario mexicano dedicado al sector financiero y propietario de diversas farmacias, el cual ha difundido propuestas específicas de políticas públicas en temas tales como la tenencia vehicular, admitiendo su interés de contender por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, lo que aconteció el veintisiete de mayo de este año, en diversas notas periodísticas que han sido reproducidas en el sitio web de la persona jurídica denunciada.

Así, sostiene el denunciante que el ciudadano señalado como responsable ha desplegado sus actividades proselitistas a través de una organización denominada "Alguien tiene que decirlo", en cuyo sitio de internet aparecen textos relacionados con mensajes de carácter político.

Del mismo modo, esgrime que los días veinte y veintiuno de junio de este año, localizó varios anuncios espectaculares en diversos puntos de esta Ciudad, en los que se plasman críticas implícitas al Gobierno del Distrito Federal, cuya autoría se atribuye a la organización antes mencionada, cuyo presidente es el ciudadano denunciado, valiéndose de imágenes y frases llamativas que inducen a la ciudadanía a generar una percepción negativa de dicho gobierno.

Finalmente, refiere que dichas conductas, a su juicio, demuestran que el ciudadano denunciado ha realizado actos anticipados de precampaña a través de la emisión de mensajes donde plasma propuestas equiparables o propias de una precampaña, con la correlativa promoción personal; asimismo, se ha valido de mensajes denigratorios hacia el Gobierno del Distrito Federal, poniendo en un estado de adversidad frente a la ciudadanía del Distrito Federal al Partido de la Revolución Democrática, transgrediéndose la equidad en la próxima contienda electoral.

Por su parte, los presuntos responsables al momento de comparecer al procedimiento, rechazaron las imputaciones formuladas en su contra.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Tocante al ciudadano Xavier González Zirión, éste alegó que no tiene la calidad de militante, aspirante o simpatizante de algún partido político nacional o con registro en el Distrito Federal, con lo que no se configuraría el elemento personal que subyace en los actos anticipados de precampaña.

Del mismo modo, alude que en los volantes a que hace mención el Partido de la Revolución Democrática, no se incluyen imágenes, símbolos, palabras o frases que tengan por objeto promoverlo para ocupar un cargo de elección popular.

Así, sostiene que los volantes invocados por el denunciante no constituyen propaganda electoral, en la medida que no está encaminada a promover una candidatura o a un partido político, por la falta de inclusión de manera directa o marginal, de signos, emblemas y expresiones que lo identifiquen.

De igual forma, dicha persona precisa que las actividades desarrolladas por la organización denominada "Alguien tiene que decirlo" están orientadas a temas de interés público, sin que tengan como fin promoverlo, pues no existe referencia alguna a la elección futura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a una fecha donde tenga lugar una jornada electiva o el sentido del voto que deban ejercer los ciudadanos; asimismo, acerca de los espectaculares indicados por el denunciante, dicha parte alega que éstos no aluden a un proceso de selección interna de candidatos o de proceso electoral, ni tampoco a un cargo de elección popular.

En este mismo hilo conductor, concluye con relación a esta parte de la imputación, que los actos señalados por el denunciante no cumplen con el criterio de temporalidad exigido por la hipótesis relativa a los actos anticipados de precampaña, porque aun no se deslumbra el inicio de los procesos de selección interna de candidatos.

Tocante a la segunda imputación, sostiene que las actividades desarrolladas están amparadas por el ejercicio de las libertades de expresión y de imprenta que se consagran tanto a nivel Constitucional como en documentos Internacionales, al plantear su opinión y la de la organización sobre temas públicos, de modo que no se trastocan los límites reconocidos para esos derechos.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Por último, dicho ciudadano establece que las opiniones y críticas emitidas por la organización arriba enunciada, corresponden a datos obtenidos de fuentes periodísticas y documentos de entidades públicas y privadas, con el propósito de generar una ciudadanía mejor informada, crítica y participativa sobre los asuntos políticos; asimismo, sostiene que su proceder es similar a los mensajes que otras personas físicas y morales han difundido sobre temas políticos, en el que no privan expresiones que impliquen insultos o agravios al Gobierno del Distrito Federal, por lo que no se configura falta alguna.

Por su parte, la persona jurídica denominada "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento"), por conducto de su Representante Legal, reitero las defensas opuestas por el ciudadano denunciado, haciendo hincapié en que, las alusiones que se hacen a la persona jurídica denunciada no están encaminadas a apoyar o financiar las expresiones emitidas por ese ciudadano, puesto que no se encuentra demostrada vinculación alguna entre ambos en la forma de un financiamiento para desarrollar estas actividades de opinión.

Del mismo modo, dicha persona jurídica afirma que las actividades realizadas por la organización denominada "Alguien tiene que decirlo" no guarda relación con aquélla, en la medida que no existe alusión alguna que permita establecer una vinculación entre las actividades de unas y otras.

Finalmente, alude que en el caso de los espectaculares indicados por el denunciante, los mismos carecen de una referencia a la persona jurídica que representa, ni tampoco existe elemento alguno que permita establecer que fueron financiados de su peculio.

De lo antes precisado, esta autoridad electoral administrativa estima que la cuestión a dilucidar con motivo de la queja planteada se circunscribe a determinar lo siguiente:

a) Si el ciudadano Xavier González Zirión y la persona jurídica denominada "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable, (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento") incurrieron o no actos anticipados de



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

precampaña, a través de la distribución de volantes y de la difusión de espectaculares en diversos puntos de esta Ciudad, a través de las actividades desplegadas por la Organización denominada “Alguien tiene que decirlo”; y,

b) Si el ciudadano Xavier González Zirión y la persona jurídica denominada “Farmacias de Genéricos”, Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca “Farmacias del Doctor Descuento”), desplegó publicidad tendente a denostar e injuriar al Gobierno del Distrito Federal.

En este contexto, esta autoridad procederá a analizar cada una de las infracciones alegadas por el denunciante, acorde con el orden en que fueron enunciadas.

V. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS. Previamente a ocuparse de las imputaciones en particular, es oportuno desglosar el material probatorio ofrecido por las partes, a fin de establecer su naturaleza, valor y alcance probatorios.

Tocante a las pruebas aportadas por el denunciante en el expediente de mérito, conviene señalar que fueron aportados y admitidos los siguientes:

1. La **DOCUMENTAL**, que consiste en dos volantes;
2. La **DOCUMENTAL**, consistente en la impresión del sitio de internet http://sipres.condusef.gob.mx/home/sq1FUNCIONARIOS.asp?cTipoFun=1&c_DGr al=2979,;
3. La **DOCUMENTAL**, consiste en la nota intitulada “Admite empresario interés de gobernar”, publicada en el periódico “El Universal”, el pasado veintisiete de mayo de este año;
4. La **DOCUMENTAL**, consistente en una impresión del sitio en internet http://farmaciaespecializada.com/index.php?option=com_content&task=view&id=14404&itemid=290,; donde se reproduce la nota señalada en el numeral anterior;
5. La **DOCUMENTAL**, consistente en la impresión del sitio de internet <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/097e2dclad58f2e2a699ce4204169c9>



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

4, en la que obra una nota publicada el treinta de mayo de este año en la versión electrónica del Diario "Milenio";

6. La **DOCUMENTAL**, consistente en la impresión del hipervínculo: http://farmaciaespecializada.com/index.php?option=com_content&task=view&id=14404&itemid=290, que muestra presuntivamente una nota periodística proveniente del Periódico "Reforma", publicada el treinta y uno de mayo de dos mil once;

7. La **DOCUMENTAL**, que consiste en todo el contenido publicado en el sitio web <http://www.alquienteniaquedecirlo.mx>, correspondiente a la organización "alguien tenía que decirlo";

8. La **DOCUMENTAL**, consistente en siete fotografías;

9. La **INSPECCIÓN OCULAR** a cargo de esta autoridad electoral en los lugares donde se encontrarían los anuncios espectaculares, misma que quedó desahogada el pasado veintiocho de junio de este año, según consta en el acta levantada por tal efecto por el personal comisionado de la Dirección Distrital XVII de este Instituto;

10. **LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL y HUMANA**; y,

11. **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.**

Cabe establecer que todas las documentales señaladas tienen la calidad de privadas, por no encontrarse en algunas de las hipótesis señaladas en el numeral 38, fracción I del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por su parte, a los denunciados les fueron admitidos los siguientes medios de prueba:

1. **LA TÉCNICA**, consistente en cuatro discos compactos, los cuales fueron desahogados el cinco de agosto de este año, conforme al acta levantada por tal



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

efecto por el personal comisionado de las Unidades Técnicas de Asuntos Jurídicos y Servicios Informáticos de este Instituto;

2. LA TÉCNICA consistente en el contenido de la página de internet <http://www.revoluciondelintelecto.com/pluri.php>, mismo que fue inspeccionado por esta autoridad electoral, levantándose el acta correspondiente el pasado cinco de agosto de esta anualidad;

3. LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL y HUMANA; y,

4. LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.

Todas las probanzas admitidas a las partes en el presente procedimiento, adolecen de una disminución en su valor probatorio, por estar subordinadas a que 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, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados, en términos del artículo 40, párrafo tercero del Reglamento para el Trámite, Sustanciación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Precisado el carácter y el valor de los medios ofrecidos por las partes, se determinará su alcance probatorio, sin perjuicio de que los mismos puedan ser contrarios a los intereses de su oferente. Lo anterior, en acatamiento del principio de adquisición procesal, el que faculta a esta autoridad para apoyarse en las pruebas existentes en autos para estar en aptitud de esclarecer los hechos controvertidos, independientemente que sean benéficas o contrarias a los intereses de la parte que las haya ofrecido.

Sirve de apoyo la jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se cita a continuación:

Partido Popular Socialista
vs.
Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato
Jurisprudencia 19/2008



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL. Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen la forma en que debe efectuarse el ofrecimiento, recepción, desahogo y valoración de las probanzas aportadas en los medios de impugnación, esto es, regulan la actividad probatoria dentro del proceso regido entre otros, por el principio de adquisición procesal, el cual consiste en que los medios de convicción, al tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad

Cuarta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-017/97.—Actor: Partido Popular Socialista.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato.—27 de mayo de 1997.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretarios: Esperanza Guadalupe Farías Flores y Roberto Ruiz Martínez.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-356/2007.—Actora: Coalición "Movimiento Ciudadano".—Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.—19 de diciembre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-488/2008.—Actora: Juana Cusi Solana.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal.—14 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Mauricio Iván del Toro Huerta.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 11 y 12.

Del mismo modo, es pertinente mencionar que, en aras de esclarecer la verdad histórica de los hechos sometidos a la consideración de esta autoridad, ésta realizó las diligencias atinentes a fin de allegarse de elementos para mejor resolver, acorde con lo dispuesto por el artículo 374, fracción IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. El valor y alcance probatorio de éstos se fijará en el momento en que se aborden las conductas con las que guarden relación tales probanzas.

Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.—Cuando la controversia planteada en un medio de impugnación en materia electoral, verse sobre nulidad de la votación recibida en ciertas casillas, en virtud de irregularidades, verbigracia, espacios en blanco o datos incongruentes en las actas que deben levantarse con motivo de los actos que conforman la jornada electoral; con el objeto de determinar si las deficiencias destacadas son violatorias de los principios de certeza o legalidad, determinantes para el resultado final de la votación y, por ende, si efectivamente



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

se actualiza alguna causa de nulidad, resulta necesario analizarlas a la luz de los acontecimientos reales que concurren durante tal jornada, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información, naturalmente, relacionadas con las circunstancias que mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos respectivos. Por ello, si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de los hechos controvertidos, por ejemplo, los encartes, las actas de los consejos distritales o municipales en que se hayan designado funcionarios de casillas, los paquetes electorales, relacionados con las casillas cuya votación se cuestiona, así como cualquier otro documento que resulte valioso para tal fin, siempre y cuando la realización de tal quehacer, no represente una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o se convierta en obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en la ley; habida cuenta que las constancias que lleguen a recabarse, pueden contener información útil para el esclarecimiento de los hechos que son materia del asunto y, en su caso, la obtención de datos susceptibles de subsanar las deficiencias advertidas que, a su vez, revelen la satisfacción de los principios de certeza o legalidad, rectores de los actos electorales, así como la veracidad de los sufragios emitidos, dada la naturaleza excepcional de las causas de nulidad y, porque, ante todo, debe lograrse salvaguardar el valor jurídico constitucionalmente tutelado de mayor trascendencia, que es el voto universal, libre, secreto y directo, por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-046/97.—Partido Acción Nacional.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-061/97.—Coalición Democrática, integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, así como, por la organización denominada "El Barzón".—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-082/97.—Partido de la Revolución Democrática.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 1997, suplemento 1, páginas 20-21, Sala Superior, tesis S3ELJ 10/97.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 101-103"

Del mismo modo, es oportuno señalar que esta autoridad también invocará los hechos que sean públicos o notorios. Se entiende por tales, aquellos que sean del dominio público y del conocimiento general, tal y como ocurre con los acuerdos y resoluciones que ha emitido esta autoridad electoral local, habida cuenta que sus determinaciones son publicitadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y una versión electrónica de esas determinaciones está disponible en la página de Internet de este Instituto.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Al respecto, sirven de apoyo las tesis sostenidas por nuestros Tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación que se citan a continuación:

“Registro No. 174899

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Junio de 2006

Página: 963

Tesis: P./J. 74/2006

Jurisprudencia

Materia(s): Común

HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.

Controversia constitucional 24/2005. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 9 de marzo de 2006. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de mayo en curso, aprobó, con el número 74/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de mayo de dos mil seis.”

“Registro No. 171754

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Agosto de 2007

Página: 1643

Tesis: XX.2o.33 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA QUE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN UTILIZA PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Los datos que aparecen en la página electrónica que el Poder Judicial de la Federación utiliza para poner a disposición del público, entre otros servicios, el directorio de sus empleados, constituye un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

sistema mundial de diseminación y obtención de datos denominada "Internet", del cual puede obtenerse el nombre del servidor público, el cargo que ocupa, así como su historial laboral; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo directo 816/2006. 13 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: Jorge Alberto Camacho Pérez."

VI. ESTUDIO DE FONDO.

Acto continuo y con el propósito de analizar pormenorizadamente cada uno de los puntos en controversia, esta autoridad procederá, en primer término, a pronunciarse sobre la existencia o no de los elementos publicitarios señalados por el denunciante, así como la vinculación que exista entre cada uno de los denunciados en relación con cada uno de los hechos; posteriormente, se analizarán de manera individualizada cada una de las imputaciones formuladas por el denunciante, a fin de establecer si se colman o no las hipótesis normativas correspondientes a cada una de las faltas investigadas por esta vía.

A. En relación con el primer tópico de estudio, cabe hacer las siguientes consideraciones:

Tal y como se desprende del escrito inicial de denuncia, el Partido de la Revolución Democrática alude que el pasado veinte de mayo de este año, a las afueras de la Estación General Anaya del Sistema de Transporte Colectivo Metro, se estuvieron repartiendo a los transeúntes que pasaban por ese lugar, un volante donde se promocionaba la imagen del ciudadano denunciado y se hacía propuestas de carácter legislativo tendentes a eliminar la tenencia.

Para tal efecto, el denunciante aportó dos volantes idénticos de forma rectangular, en los que uno de sus lados puede observarse la imagen de una persona de sexo masculino y los textos "Después de 4 décadas", "¿seguimos pagando las Olimpiadas?", "Tan sólo el DF genera más", "de \$6 mil millones", "en Tenencias", "¡Paremos juntos la Tenencia", "Xavier González Zirión", www.alquienteniaquedecirlo.mx, alquienteniaquedecirlo1@gmail.com, "facebook.com/alquienteniaquedecirlo" y "Twitter: @Hayquedecirlo", todos ellos



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

escritos en grafías negras y rojas; asimismo, en su reverso puede apreciarse la inclusión de dos logotipos relativos a las negociaciones “Farmacias de Genéricos” y “Farmacias del Dr. Descuento”, así como las leyendas “Basta de tenencia”, “alguien tiene que decirlo.mx”, “Te regalamos una consulta médica”, “al presentar este volante”, “Tel. 55104431” y “Folio 16966”, escritas con grafías de la misma tonalidad.

Al respecto, aunque que dicho material puede generar un indicio sobre lo narrado por el denunciante en este punto de su escrito inicial, debe hacerse notar que aquél es insuficiente para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

En efecto, de la referida constancia no puede establecerse la temporalidad ni el espacio físico en que tuvo lugar la distribución de este material publicitario, por cuanto a que carecen de una referencia que permita establecer este dato.

Del mismo modo, aunque la publicidad de mérito hace señalamientos a una inconformidad sobre la tenencia vehicular y se menciona el nombre de los denunciados, ello es insuficiente para establecer que se colmaron las circunstancias de modo descritas por el denunciante, habida cuenta que esta constancia tampoco contiene dato alguno que permita establecer la mecánica empleada para su difusión.

En este entendido, cobra relevancia el hecho de que el denunciante estaba obligado a aportar los elementos de prueba tendentes a reforzar y, en su caso, subsanar, los alcances probatorios de esta constancia, lo cual no aconteció en la especie; igualmente, aunque esta autoridad electoral llevó a cabo diversas diligencias tendentes a esclarecer la verdad histórica de los hechos, las mismas no arrojaron dato alguno que, en relación con el reparto de estos volantes, pudiera demostrar alguna forma la comisión de esta conducta.

Ahora bien, de acuerdo con el escrito inicial de la presente indagatoria, los denunciados habrían intervenido en el despliegue de la campaña que desarrolla el movimiento denominado “Alguien tiene que decirlo”, el cual ha difundido diversos mensajes en el portal de internet www.alguien tiene que decirlo.mx, así como en cuatro espectaculares en diversos puntos de esta ciudad.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Para sostener sus afirmaciones, el denunciante ofreció siete impresiones fotográficas relativas a elementos publicitarios con las características que relata en su denuncia, mismas que obran a fojas de la veintinueve a la treinta y cinco de autos.

De un análisis de dichas constancias, se puede sostener que las mismas muestran tres anuncios espectaculares, tres mantas colgadas de equipamiento urbano y una pinta hecha en un vehículo de transporte urbano, con las siguientes características en común:

- a) Los mensajes se encuentran desplegados en fondos blancos, utilizándose grafías rojas y negras, sin que se incluyan imágenes o cualquier otro elemento visual;
- b) Cuatros mensajes no aluden al emisor de su mensaje, en tanto que se concretan a mostrar las frases “basta de mordidas”, “pinchesmog.mx” y “pinches.baches.mx”;
- c) En tres elementos publicitarios restantes, se incluyen mensajes semejantes a los anteriormente descritos, con la salvedad que se incluye la dirección electrónica www.alguientienequedecirlo.mx;
- d) En la composición de cada mensaje, se utilizó las grafías rojas a fin de destacar determinadas palabras para que resaltaran del resto; y
- e) Del universo de mensajes mostrados, tres mensajes aluden a los baches; dos, a la calidad del transporte público; uno, a las “mordidas”; y, por último, uno más, a la situación del subsuelo del Distrito Federal.

Los elementos probatorios antes apuntados sólo serían capaces de generar un leve indicio sobre la veracidad de los hechos en que se sustenta la imputación, pues tal y como se ha sostenido de manera reiterada por los órganos jurisdiccionales en materia electoral, su fuerza convictiva es limitada y, por ende, es menester que éstos sean corroborados o adminiculados con otros medios de convicción, a fin de esclarecer la verdad histórica de los hechos denunciados.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Lo anterior es así, 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 una que se pretende aparentar.

Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave S3ELJ 06/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA.—

La teoría general del proceso contemporánea coincide en conceder al concepto documentos una amplia extensión, en la cual no sólo quedan comprendidos los instrumentos escritos o literales, sino todas las demás cosas que han estado en contacto con la acción humana y contienen una representación objetiva, susceptible de ser percibida por los sentidos, que pueda ser útil, en cualquier forma y grado, para adquirir el conocimiento de hechos pretéritos, dentro de cuyos elementos definitorios quedan incluidos, las filmaciones, fotografías, discos, cintas magnéticas, videos, planos, disquetes, entre otros. No obstante, en consideración a que el desarrollo tecnológico y científico produce y perfecciona, constantemente, más y nuevos instrumentos con particularidades específicas, no sólo para su creación sino para la captación y comprensión de su contenido, mismos que en ocasiones requieren de códigos especiales, de personal calificado o del uso de aparatos complejos, en ciertos ordenamientos con tendencia vanguardista se han separado del concepto general documentos todos los de este género, para regularlos bajo una denominación diferente, como llega a ser la de pruebas técnicas, con el fin de determinar con mayor precisión las circunstancias particulares que se requieren, desde su ofrecimiento, imposición de cargas procesales, admisión, recepción y valoración. En el caso de estas legislaciones, los preceptos rectores de la prueba documental no son aplicables para los objetos obtenidos o construidos por los avances de la ciencia y la tecnología, al existir para éstos normas específicas; pero en las leyes que no contengan la distinción en comento, tales elementos materiales siguen regidos por los principios y reglas dadas para la prueba documental, porque el hecho de que en algunas leyes contemporáneas, al relacionar y regular los distintos medios de prueba, citen por separado a los documentos, por una parte, y a otros elementos que gramatical y jurídicamente están incluidos en ese concepto genérico, con cualquiera otra denominación, sólo obedece al afán de conseguir mayor precisión con el empleo de vocablos específicos, así como a proporcionar, en la medida de lo posible, reglas más idóneas para el ofrecimiento, desahogo y valoración de los medios probatorios, en la medida de sus propias peculiaridades, sin que tal distinción se proponga eliminar a algunos de ellos, salvo que en la norma positiva se haga la exclusión de modo expreso e indudable.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/99.—Coalición de los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de las y los Trabajadores.—30 de marzo de 1999.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-050/2003.—Partido Acción Nacional.—30 de abril de 2003.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-152/2004.—Coalición Alianza por Zacatecas.—12 de agosto de 2004.—Unanimidad de votos”.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Aun y cuando el denunciante no aportó algún otro medio probatorio tendente a cumplir con esta carga procesal, esta autoridad proveyó la realización de una diligencia de inspección ocular sobre los lugares indicados por el denunciante en los que se encontrarían los elementos publicitarios, la cual fue llevada a cabo por el personal de la Dirección Distrital XVII de este Instituto, el pasado veintinueve de junio de este año.

En cumplimiento a este mandamiento, el personal comisionado para dicha diligencia levantó el acta correspondiente, en la que hizo constar que no se encontraba desplegado alguno de los elementos publicitarios indicados por el denunciante.

No obstante ello, es importante destacar que con motivo de la diligencia de inspección ocular que llevó a cabo esta autoridad el pasado veintinueve de junio de este año, en diversos sitios de internet, se allegó al sumario una nota periodística difundida a través del portal de internet www.alguienienaquedecirlo.mx.

Dicha noticia intitulada "Exigen poner fin a problemas cotidianos de los capitalinos", atribuida a la periodista Sara Pantoja y a la edición del Periódico "El Universal" del catorce de mayo de este año, hace referencia al despliegue de una campaña publicitaria con las mismas características indicadas por el denunciante, esto es, la difusión de mensajes a través de espectaculares en vías de comunicación de esta ciudad, con temas relacionados al transporte público, a la calidad de las vialidades, a la inseguridad, entre otros.

En esta tesitura, la adminiculación de los elementos probatorios previamente analizados permite establecer la veracidad de las afirmaciones del denunciante en este tópico, por cuanto a que existen dos fuentes distintas de información que coinciden en mostrar los mismos hechos, es decir, la difusión de un grupo de espectaculares con una serie de mensajes con características definidas.

Ahora bien, con el afán de establecer los presupuestos de su imputación, el instituto político denunciante aportó también copias simples del sitio de internet



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

www.alguienienaquedecirlo.mx, a fin de demostrar las actividades desarrolladas por esa organización y la intervención directa de los denunciados en ellos.

Es oportuno señalar en este punto que el veintinueve de junio de este año tuvo lugar la diligencia de inspección ocular sobre el sitio web arriba señalado, desarrollada por el personal de las Unidades Técnicas de Asuntos Jurídicos y Servicios Informáticos, levantándose el acta correspondiente.

Así las cosas, de la información que se desprende de la adminiculación de ambas probanzas, pueden extraerse las siguientes deducciones:

- a) Se asumen como una organización sin una filiación partidista, que se encuentra conformada por ciudadanos que tienen como denominación común, una postura crítica con relación a diversas problemáticas de carácter urbano en esta ciudad;
- b) La implementación del sitio de internet y de las cuentas de Facebook y Twitter a nombre de esta organización, está encaminada a proveer de un medio de difusión de la postura de los referidos ciudadanos, así como una vía de comunicación entre ellos y las personas que simpaticen o discrepen de sus ideas;
- c) En su mayoría, los mensajes que se difunden por estos medios aluden a la situación que guarda la Ciudad de México y, bajo esta tónica, se hacen señalamientos de valor sobre la actuación de las autoridades locales, aportando, en su caso, los datos que apoyan su postura, indicando las fuentes de éstos;
- d) En dichos medios se reproducen varias notas periodísticas de diversos medios de comunicación social, que abordan tópicos relacionados con la citada problemática urbana, así como fotografías y secuencias de video con ese mismo cometido;
- e) Como parte de los textos que se difunden por estos medios, se utiliza recurrentemente los términos "pinche" y "basta" como medios para calificar diversas situaciones que resultan perniciosas para sus autores; y,



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

f) Del conjunto de páginas desplegadas, no se ubica mención alguna que haga referencia a partido político alguno, como causa, parte o solución de la problemática urbana difundida por este medio.

De conformidad con lo antes señalado, esta autoridad adquiere convicción sobre la existencia de la organización ciudadana indicada por el denunciante, así como de las actividades que desarrolló al exterior.

Sentado lo anterior, es importante hacer notar que la vinculación entre la Organización Ciudadana denominada "Alguien tiene que decirlo" y el ciudadano Xavier González Zirión se encuentra demostrada, en tanto que el citado denunciado ostenta un cargo de dirección en dicha colectividad.

Lo anterior es así, ya que obra a fojas noventa y tres y noventa y cuatro del sumario una impresión del sitio electrónico <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/097e2dc1ad58f2e2a699ce4204169c94>, donde se aprecia una nota intitulada "Surge grupo civil para exigir cuentas al GDF", correspondiente a la versión electrónica del Diario "Milenio" del treinta de mayo de este año, en la que se da cuenta de una entrevista realizada con el ciudadano denunciado, con motivo de la creación de la fundación "Alguien tenía que decirlo".

Del mismo modo, la documental consistente en una nota periodística intitulada "Ponen marca al Gobierno", aparecida en la versión electrónica del Periódico "Reforma" del treinta y uno de mayo de esta anualidad, en la que aparece otra entrevista concedida por el ciudadano denunciado a ese rotativo.

De una revisión de ambas constancias, esta autoridad advierte que son coincidentes en identificar al ciudadano Xavier González Zirión como uno de los ciudadanos que intervinieron en la creación de esta colectividad, así como que aquél se ostentó como Presidente de la misma.

En esta lógica, en la medida que se presentaron dos fuentes de información que reflejan el mismo hecho con similares características, lo conducente es estimar probado este extremo, en la medida que los indicios que arrojan ambas



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

constancias van encaminadas hacia el mismo extremo, sin que exista en el sumario un elemento que las contradiga.

Por el contrario, no existe elemento de prueba tendente a establecer una vinculación entre la persona jurídica denominada "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento") y las actividades de la organización ciudadana "Alguien Tenía que Decirlo".

Esto es así, en atención de que el denunciante sostiene que las actividades que han sido desarrolladas por esa colectividad son difundidas a través del portal de internet de la persona jurídica indicada, amén de que el ciudadano denunciado es accionista de ésta.

Tales extremos no quedaron demostrados en el desarrollo de la presente indagatoria.

Tocante al primero de los extremos, en términos de las circunstancias de modo que fueron explayadas por el denunciante, esta autoridad procedió a realizar una inspección ocular a los sitios de internet http://farmaciaespecializada.com/index.php?option=com_content&task=view&id=14015&Itemid=290 y http://farmaciaespecializada.com/index.php?option=com_content&task=view&id=14404&Itemid=290, misma que quedó explayada en el acta de inspección ocular levantada el veintinueve de junio de dos mil once.

Del resultado de esta pesquisa puede establecerse la difusión de dos notas periodísticas que aluden a las actividades tanto del ciudadano denunciado como de la Organización Ciudadana "Alguien tenía que decirlo"; empero, los sitios de internet aludidos no hacen referencia alguna a la persona jurídica denunciada, sino a una diversa que ostenta la denominación "Farmacia de Especializadas".

Lo anterior lleva a la convicción de que los actos de difusión que alega el denunciante estarían siendo desplegados por una entidad distinta a la señalada, entre las que no existe un nexo causal entre sí.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

A mayor abundamiento, aunque en la nota intitulada "Admite empresario interés de gobernar" atribuida al Diario "El Universal", se hace el señalamiento de que el ciudadano Xavier González Ziri6n es un empresario del ramo farmac6utico; esta circunstancia no es suficiente para establecer esa vinculaci6n, por cuanto que no se identifica a las personas jur6dicas o marcas comerciales respecto de las cuales el mencionado ciudadano es propietario o inversionista.

Por lo anterior, es inconcuso que las actividades de la organizaci6n ciudadana "Alguien Tenía que Decirlo" s6lo se encuentran ligadas con la persona del ciudadano denunciado, aun y cuando existe evidencia de una hipot6tica vinculaci6n entre el ciudadano y la persona jur6dica denunciados.

Sentado lo anterior, se procederá a analizar las actividades debidamente acreditadas, bajo el tamiz de cada una de las infracciones invocadas por el denunciante.

B. En primer t6rmino, procede ocuparse de la imputaci6n relacionada a que el ciudadano Xavier González Ziri6n y la persona jur6dica denominada "Farmacias de Gen6ricos" estarían realizando actos anticipados de precampaña a trav6s de la difusi6n de los elementos publicitarios acreditados en el sumario.

Al respecto, esta autoridad estima que no se encuentra demostrada la imputaci6n de m6rito, en atenci6n que no se colman los extremos necesarios para que las actividades desplegadas por los denunciados pudieran tener ese calificativo.

En efecto, de un análisis de la publicidad que qued6 demostrada en el curso de esta indagatoria, esta autoridad concluye que aqu6lla no reúne las características para ser considerada como propaganda electoral.

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



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

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

En este contexto, la finalidad que se persigue a través de la propaganda electoral es mucho más específica que la de carácter exclusivamente político, por cuanto a que está orientada a generar una simpatía en relación con un proceso de elección de candidatos o comicial, a través de la inclusión de los elementos de persuasión que estime más convenientes para ese cometido.

Siguiendo este hilo conductor, los mensajes acreditados durante el desarrollo de esta indagatoria no demuestran contener un cariz político, ni mucho menos electoral, por cuanto a que se constriñen a expresar un malestar en relación con temas de interés para la comunidad en su contexto, como lo son la seguridad, el transporte, la infraestructura urbana, entre otros.

En efecto, como puede advertirse de cada uno de los mensajes desplegados por esta vía, puede establecerse que sus emisores se concretan a poner en perspectiva una serie de datos, hechos, problemáticas y situaciones concretas que se dan, a juicio de sus autores, en el ámbito del Distrito Federal.

En este sentido, las manifestaciones de disconformidad o disgusto sobre estas cuestiones concretas no evidencian, como sostiene el denunciante, una clara intención de proponer una plataforma de gobierno, en la medida que a dichas expresiones no se acompañan propuestas de solución concretas, ni menos aún, se proponen en el contexto de un proceso para la renovación de los órganos de gobierno en el Distrito Federal.

(



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Más aún, es importante denotar que dentro del conjunto de los mensajes difundidos con motivo de las actuaciones de la Organización Ciudadana “Alguien Tenía que Decirlo”, esta autoridad no advirtió la presencia de menciones a alguna fuerza política; no se incluyó el logotipo o emblema de alguna de ellas; ni la gama cromática corresponde a los colores de un instituto político determinado.

Lo anterior refuerza el hecho de que, tal y como alega el ciudadano denunciado, no se cumpla el elemento personal que conlleva la actualización de los actos anticipados de precampaña, esto es, que las actividades que se estiman ilícitas sean desplegadas por militantes o simpatizantes de alguna fuerza política, o bien, por personas que apoyen a aquéllos.

En esta lógica, si bien cierto que el denunciante aportó al sumario una nota periodística tendente a acreditar que el ciudadano Xavier González Zirión ha expresado su aspirar por contender por un cargo de elección popular, no menos cierto lo es que dicho elemento de prueba es insuficiente para establecer este aspecto personal, ni mucho menos el de carácter subjetivo que subyace en la hipótesis normativa que prevé la falta imputada.

En efecto, obra a foja setenta y tres de autos, un ejemplar de la nota periodística intitulada “Admite empresario interés de gobernar”, cuya autoría corresponde a la periodista Sara Pantoja, que apareció publicada en el Diario “El Universal” en su edición del veintisiete de mayo de este año, de cuyo contenido se desprende la entrevista hecha al referido denunciado.

En este sentido, de una revisión de cada una de las afirmaciones que se hacen en este reportaje, pueden establecerse las siguientes deducciones:

- a) Que el ciudadano Xavier González Zirión se ostentó como ciudadano del Distrito Federal, dedicado a empresas del ramo farmacéutico, financiera y de la construcción;
- b) Que desarrolla sus actividades con el respaldo de la Organización ciudadana “Alguien Tenía que Decirlo” y de una campaña que denuncia baches, la corrupción, el tráfico, las obras y el hundimiento de la ciudad;



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

c) Que si bien tiene un interés de contender por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, reconoce que esta posibilidad está condicionada a que alguna o varias fuerzas políticas pudieran estar interesadas en postular "candidatos ciudadanos", las cuales actualmente no están permitidas por ley;

d) Que su pretensión actual radica en compilar los reclamos de la ciudadanía sobre los problemas inherentes a la Ciudad de México, para someterlos, en un segundo momento, a la consideración de los partidos políticos; y,

e) Que aun en el caso de que alguna o algunas fuerzas políticas coincidieran con las inquietudes o asumieran propuestas de solución para ellos que fueran satisfactorias, no se perdería el carácter ciudadano de las actividades desplegadas por el ciudadano, es decir, no adquiriría militancia alguna en relación con estos institutos políticos.

Los elementos de juicio antes resumidos permiten establecer que el ciudadano denunciado se asume sin nexo o vinculación partidista, aun y cuando reconoce que sus actividades pueden coincidir con los intereses de alguna fuerza política; por tanto, aunque concede la posibilidad de contender por un cargo de elección popular, tal deseo no se encuentra concretizado en relación con un instituto político en particular.

En estas condiciones, aun en el caso que se le concediera un valor probatorio a esta constancia que le llevara a generar convicción sobre los hechos que refiere, tal supuesto llevaría al mismo resultado, esto es, a que el ciudadano denunciado no cuenta con la calidad personal que exigiría la hipótesis normativa que prevé los actos anticipados de precampaña.

Del mismo modo, esta autoridad coincide con los denunciados en relación con que tampoco podría establecerse el elemento subjetivo de la falta en comento, esto es, que exista una aspiración para acceder a la candidatura de un instituto político concreto.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En efecto, aunque existe expresado por parte del ciudadano denunciado un deseo por participar en la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la ausencia de alguna referencia relativa a un partido político concreto, impide ponderar la viabilidad de que esa pretensión se transforme en el acto concreto de participar en un proceso de selección interna de candidatos como precandidato, con lo cual cobraría sentido, en su caso, el fin que habría orientado la realización de las conductas denunciadas por el Partido de la Revolución Democrática.

Lo anterior se refuerza con el propio material difundido por la Organización Ciudadana "Alguien Tenía que Decirlo", cuyas características han quedado explayadas en el cuerpo de este fallo, puesto que carece de elemento alguno que pudiera sugerir, promocionar o apoyar la aspiración del ciudadano denunciado

Al respecto, es importante destacar que la publicidad comercial o de otra índole es susceptible de tornarse en propaganda electoral, cuando en ella se incluyen elementos de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido, ya sea de manera marginal o circunstancial, tal y como sostiene la jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se reproduce a continuación:

**“Partido de la Revolución Democrática
vs.
Consejo General del Instituto Federal Electoral
Jurisprudencia 37/2010**

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.—En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-115/2007.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—12 de marzo de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: Fidel Quiñones Rodríguez y Daniel Juan García Hernández.

Recurso de apelación. SUP-RAP-198/2009.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Constancio Carrasco Daza, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Roberto Jiménez Reyes.

Recursos de apelación. SUP-RAP-220/2009 y acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Nota: En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-115/2007 se interpretaron los párrafos 3 y 4 del artículo 182, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya abrogado, cuyo contenido corresponde a los párrafos 3 y 4, del artículo 228, del código vigente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.”

Bajo estos parámetros, esta autoridad colige que la publicidad de mérito carece de estos elementos de persuasión, pues no existe referencia alguna a los habitantes de esta Ciudad, ni se incluyen referencias de índole electoral tales como la denominación de alguna fuerza política, el logotipo o emblema de alguna de ellas, la gama cromática corresponde a los colores de un instituto político determinado, la mención de un proceso comicial o de selección interna de candidatos, en su caso.

Del mismo modo, en tanto que los mensajes difundidos carecen de alguna indicación que permita presumir la promoción de una hipotética aspiración de índole político, es dable sostener, por vía de consecuencia, que tampoco persigue las finalidades que conlleva la propaganda electoral, esto es, no solamente captar adeptos a una determinada persona, candidatura u opción política, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros precandidatos o partidos políticos que intervienen en la contienda; antes bien,



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

tales mensajes de mérito están encaminados a difundir la postura de la mencionada Organización sobre temas de interés general en esta Ciudad.

Acorde con lo antes razonado, es indudable que las pruebas instrumental de actuaciones y presuncional son incapaces de generar un indicio a favor de la pretensión del quejoso, por cuanto a que los elementos que obran en autos y las deducciones que se desprenden de los mismos, están orientados a generar la convicción de que los denunciados no incurrieron en actos anticipados de precampaña.

C. Pasando al caso de la imputación relativa a que los mensajes difundidos serían denostativos e injuriosos en contra del Gobierno del Distrito Federal, conviene hacer las siguientes consideraciones:

Como se precisó en el cuerpo de este fallo, el denunciante esgrimió que los días veinte y veintiuno de junio de este año, localizó varios anuncios espectaculares en puntos de la Ciudad, en los que se plasman críticas implícitas al Gobierno del Distrito Federal, cuya autoría se atribuye a la organización antes mencionada, y que tiene como presidente al ciudadano denunciado, valiéndose de imágenes y frases llamativas que inducen a generar una percepción negativa de dicho gobierno.

Acorde con la descripción hecha de los materiales en cuestión puede establecerse que los mismos aluden a temas relacionados a baches, calidad de transporte público, corrupción y la situación del subsuelo del Distrito Federal, utilizando para denotar la molestia que producen a juicio del emisor de estos mensajes, el término "pinche".

En estas condiciones, de todas las expresiones reseñadas, no es posible desprender una difamación, calumnia, injuria o denigración en contra del Gobierno del Distrito Federal, puesto que en todos los espectaculares reseñados se formulan apreciaciones en relación con la situación, problemática y solución de diversos temas públicos de interés general, sin que exista un señalamiento directo a una instancia de gobierno.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En este sentido, los espectaculares denunciados sólo contienen un punto de vista respecto a una situación que se vive en el Distrito Federal, lo cual no permite implicar que se esté ofendiendo la imagen o fama de alguien en particular, puesto que sólo constituyen un punto de vista sobre aspectos de la convivencia urbana que se estiman dañinos o perniciosos, pero sin llegar al extremo de dar a entender un mal desempeño del ejercicio del cargo público de algún Gobierno con calificaciones que van encaminadas a menospreciarlo, calumniarlo o denigrarlo.

Esto es así, ya que aún y cuando en algunos de ellos se emplea el término "pinche", éste se encuentra referido a la problemática en específico, dada su función contextual en cada uno de los mensajes.

En efecto, acudiendo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se observa que el término "pinche" tiene un significado general que alude a la persona que presta sus servicios como auxiliar en la cocina; no obstante, acorde con cada región de habla hispana se consignan diversas acepciones que guardan como denominador común, la tendencia a darle una connotación de adjetivo calificativo.

En esta tesitura, con base en la citada fuente de autoridad y en el Diccionario Breve de Mexicanismos editado por la Academia Mexicana de la Lengua Española¹, puede establecerse que el término "pinche" en su acepción coloquial en México, evoca a algo que se estima "ruin o despreciable", empleándose generalmente antes del sustantivo que califica.

Bajo estas consideraciones, resulta claro para esta autoridad que la utilización de este calificativo tendente a despreciar o demeritar, está en el contexto de la situación o problemática concreta a que se alude en cada mensaje en particular.

Lo anterior significa, a manera de ejemplo, que cuando el emisor del mensaje emplea el término "pinche" en relación con una situación como los baches, el sentido del texto debe entenderse en que esta cuestión relacionada con la vialidad es vil, indigna o exasperante.

¹ Consultable en el sitio electrónico <http://www.academia.org.mx/dicmex.php>.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

En esta lógica, el hecho de que en los mensajes en examen se establezca que las cuestiones urbanas merezcan tal calificativo, no conlleva un señalamiento de esta misma naturaleza hacia una persona o entidad en particular, habida cuenta que no se formula dentro del mensaje una expresión tendente a hacer extensivo ese adjetivo a la función pública que despliega el Gobierno del Distrito Federal, ni mucho menos se le indica como causante de esta perturbación.

Lo mismo debe decirse de la publicidad desplegada por la Organización Ciudadana "Alguien Tenía que Decirlo", a través de su sitio de internet y de su perfil de Facebook, por cuanto a que no se advierten expresiones denostativas o injuriosas.

Lo anterior es así, porque de un análisis en conjunto de las expresiones difundidas por estos medios electrónicos, puede advertirse que son coincidentes en seguir el patrón de los espectaculares previamente analizados, esto es, abordar una problemática urbana en específico a fin de denotar su carácter nocivo para la convivencia social.

En efecto, los calificativos expresados de manera despreciativa se encuentran dirigidos hacia cada una de las situaciones o problemáticas que, a juicio de los emisores de estos mensajes, constituyen vicios que impiden un correcto funcionamiento de la trama social en el contexto urbano.

En este sentido, a pesar de que existe una mayor cantidad de referencias hacia la Ciudad de México como el contexto donde se presentan estas situaciones nocivas, no debe perderse de vista que se tratan de problemáticas comunes a cualquier otra orbe en el territorio nacional, al grado que también se difunden menciones al Estado de México en relación con el tema de corrupción.

Del mismo modo, aunque en esta vía sí existen menciones directas hacia el Gobierno del Distrito Federal, las mismas no constituyen expresiones tendentes a denostar o injuriar a esa entidad.

En efecto, de una revisión en conjunto de las afirmaciones hechas por la organización ciudadana en estos medios electrónicos, puede establecerse que la



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

mención a esa autoridad local se efectúa dentro del contexto del descontento o disconformidad que producen en los emisores del mensaje, la adopción y desarrollo de las acciones públicas dirigidas a solucionar los problemas urbanos que se denuncian por esta vía, lo cual constituye, a juicio de esta autoridad, una sana crítica sobre los asuntos que atañen a los habitantes de esta Ciudad.

Antes bien, el hecho de que los emisores de estos mensajes no coincidan con las soluciones planteadas por el órgano gubernamental local, no implica que se identifique a éste como la causa directa o indirecta de estas problemáticas, ni mucho menos que ello constituya un juicio de valor con el propósito de generar una percepción negativa sobre aquél.

En este sentido, si bien la mayoría de las expresiones vertidas en los anuncios en examen, están expresadas bajo un canon de veracidad, no debe perderse de vista que están formuladas en el contexto de un debate en el marco de la libertad de expresión y del derecho a que la opinión pública tenga elementos de evaluación del desempeño gubernamental, por lo que es factible que el emisor de un mensaje tienda a magnificar su crítica o apoyo a las políticas públicas que implemente un determinado Gobierno, en la medida que es o no afín a él.

En efecto, en la actualidad, la protección del derecho a la libertad de expresión adquiere una mayor dimensión, avanzando por una directriz que se explica a través de tres valores fundamentales de la democracia con los que convive, sin los cuales difícilmente puede concebirse su pleno ejercicio: pluralismo, apertura y tolerancia.

Lo anterior es así, porque debe aceptarse que la colectividad está integrada por una diversidad de personas que tienen sus propias creencias y convicciones, lo cual genera distintas ideas, opiniones e informaciones (lo que se traduce en el pluralismo); asimismo, debe admitirse como un camino para el progreso, la posibilidad que ofrece la reflexión sobre posturas diferentes a las que tiene la mayoría, ya que han sido precisamente aquellas ideas antes no pensadas ni discutidas, e incluso, en un primer momento rechazadas, las que han logrado un cambio en la sociedad (en la especie, la denominada apertura); además, debe entenderse que la democracia y la paz social descansan en el necesario respeto y



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

reconocimiento de las ideas, creencias, modo de vida o prácticas lícitas que tienen los demás, las que aun cuando no se compartan, merecen ser aceptadas, aprobadas y hasta soportadas (lo que da pie a la tolerancia).

Así, el derecho a expresarse de los ciudadanos se puede entender en la actualidad como un trípode entre el **pluralismo**, la **apertura** y la **tolerancia**, por lo que es a través del tamiz de estos valores que deben analizarse los conflictos cuando se involucre la libertad de expresión y el traspaso de los límites a que se encuentra sujeta, pues el derecho a expresarse se inscribe en la finalidad principal de impedir la arbitrariedad en su ejercicio, al tiempo que limita el dominio de los Estados sobre los individuos, para restringir el ejercicio y control de esta prerrogativa sólo a supuestos predeterminados.

En ese sentido, cobra importancia que el pluralismo constituye un valor central de la libertad de expresión, dado que las distintas posiciones, opiniones y expresiones tienen un innegable poder en la formación cultural y política de los miembros de la sociedad, que se fortalece a través del enfrentamiento de las ideas, el debate y la discusión proveniente de diversos grupos e ideologías; de ahí que sin hacer distinciones, debe aceptarse que todas las personas tienen libertad de informar y expresar sus ideas u opiniones.

Por su parte, la apertura involucra el reconocimiento de que la libertad de expresión propende hacia la permisividad de contenidos conceptuales de mayor alcance, esto es, que las situaciones de restricción a su ejercicio sean cada vez menores o excepcionales, buscando, además, que solamente cierto tipo de hechos relevantes lleguen a juicio, al entenderse que únicamente aquellas expresiones que en forma evidente transgreden la normativa o valores de la sociedad que se encuentran protegidos, pueden ser objeto de reproche y, en consecuencia, sancionadas.

Particular trascendencia adquiere la tolerancia por ser un valor consustancial a la democracia, porque ésta presupone admitir el pluralismo de opiniones, preferencias y proyectos políticos, y además permite resolver de manera pacífica esas diferencias en el marco de la igualdad de derechos ciudadanos; su importancia es tal, que sin este valor es inconcebible el diálogo, el pluralismo, la legalidad o la representación política.



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

El contenido axiológico de la tolerancia exige de suyo, respeto a la libertad de expresión, además de la coexistencia de las posiciones que representa el pluralismo, una manifiesta percepción de aceptación en el sentido de que todos los contenidos, opiniones y posiciones que involucren las facultades de plena manifestación de ideas de los ciudadanos no merezcan mayor restricción que las estrictamente contempladas por la normativa o que trastoquen el bien jurídico tutelado, siendo importante advertir que la tolerancia también supone la eliminación sustantiva de toda censura previa, consagrándose en su lugar el sistema de responsabilidades ulteriores, donde sólo sea posible sancionar aquellas manifestaciones externadas con real malicia y con objeto de dañar la honra, reputación, fama o imagen del sujeto a quien se dirigen.

Por tal motivo, dentro de la necesaria apertura del derecho a la libertad de expresión, también debe adoptarse un criterio regulador que impida asumir posiciones de intolerancia frente a los contenidos informativos y la manifestación de ideas y opiniones.

En suma, el valor de la tolerancia es condición esencial para la plena libertad de expresión, junto con la necesaria propensión de los distintos actores para asumir como expresiones en democracia, todo tipo de contenidos, sean informativos, opiniones o críticas, a excepción de los establecidos en la propia normatividad como límites o restricciones a dicha prerrogativa.

En el marco de esta conceptualización, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información.

Lo anterior es así, ya que la dimensión social de la libertad de expresión aparece con la sociedad democrática, manifestándose como opinión pública, de inicio cuestionable y dinámica, por lo que propicia la confrontación y el debate, en atención a que la democracia supone que todos los ciudadanos participen en la toma de decisiones, pero éstas deben ser el fruto de la discusión libre y abierta.

6



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Teniendo en cuenta sus orígenes y por ser el debate político en el que con mayor frecuencia se tiende a abusar y a restringir indebidamente la libertad de expresión, es en este campo donde adquiere mayor relevancia el mencionado derecho fundamental, dado que dota al ciudadano de la facultad de investigar y opinar sobre la conducción gubernamental de los asuntos públicos como un instrumento de participación política; el poder de censurar radica en el pueblo mediante la libre discusión de los asuntos señalados.

Por tal virtud, debe protegerse el mensaje y el interés de una potencial audiencia de conocerlo para propiciar el libre flujo de ideas e informaciones, de ahí que la protección a la libertad de expresión se deba extender no solamente a informaciones o ideas que sean aceptables, sino también a las opiniones o críticas que resulten incómodas, severas o perturben, inclusive a mayorías.

Cabe destacar que las expresiones de índole político tienen un carácter prioritario o preferente respecto de manifestaciones de otra naturaleza, de lo que ha surgido el interés del debate político desinhibido, por lo que las restricciones a la libertad de expresión como regla son inaceptables, si se dictan normas o criterios que fijen los temas sobre los cuales se puede hablar en la materia o se designa a las personas que pueden comentar asuntos de interés público.

En efecto, la libre expresión de las ideas no puede ser coartada simplemente porque refieran a cuestiones que molestan a quienes formen parte de una eventual audiencia, su importancia radica en el derecho de las minorías a expresar ideas impopulares o inclusive desagradables, porque éstas generan la posibilidad de disentir.

Por tal motivo, no puede dejarse un margen de apreciación que permita a un órgano decidir cuáles son las expresiones relevantes, sobre todo si está en juego la libertad para debatir públicamente sobre asuntos políticos, en virtud de que ello llevaría a restringir indebidamente una prerrogativa constitucional; por el contrario, debe procurarse que los límites de la crítica sean más amplios con respecto a las cuestiones gubernamentales, ya que éstas deben estar sujetas al examen riguroso de la opinión pública, tal y como se sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia 1a. CCXVII/2009, visible en el Semanario Judicial de la



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, misma que se reproduce a continuación:

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

Por tanto, la libertad de expresión alcanza, como se dijo, a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que desagradan a un sector de la población o al propio Estado, ya que demanda del pluralismo, la tolerancia y la apertura, valores sin los cuales no puede haber una sociedad democrática.

En esta lógica, el debate sobre cuestiones de interés colectivo y de quienes encabezan las instituciones públicas, se realiza constantemente de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y, en ocasiones, incómodas para las instituciones, los funcionarios públicos y partidos políticos, quienes por su posición ante la comunidad deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

Lo anterior es así, ya que los distintos actores políticos e instituciones públicas admiten tácitamente una valoración especial de sus responsabilidades e implícitamente aceptan un mayor rigor en cuanto a las actividades, tareas y funciones que desempeñan, en comparación con el ámbito privado; por ello, la capacidad de absorción de la crítica a su labor y a la consecuente difusión, debe soportar un grado alto de tolerancia, dado que su desempeño concierne a todos



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

los ciudadanos; esto es, la regla de *tolerancia* se constituye en un valor angular, si se tiene en consideración que sus acciones deben dirigirse a buscar el beneficio de la sociedad y, de no ser así, aceptar el juicio crítico o de rechazo que de tal actuar pudiera desprenderse o derivarse para la colectividad.

Así, esencialmente, lo concibe la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCXIX/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 278, la cual establece:

“DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS. Los ordenamientos jurídicos de las democracias actuales cuentan con un abanico legal o jurisprudencialmente asentado de reglas acerca de qué es y qué no es un equilibrio adecuado entre estos derechos a la luz de las previsiones constitucionales aplicables. Una de estas reglas, ampliamente consensuada en el ámbito del derecho comparado y del derecho internacional de los derechos humanos -precipitado de ejercicios reiterados de ponderación de derechos, incluidos los encaminados a examinar las ponderaciones vertidas por el legislador en normas generales- es aquella según la cual, frente a actuaciones de los medios de comunicación en ejercicio de los derechos a expresarse e informar, quienes desempeñan, han desempeñado o desean desempeñar responsabilidades públicas tienen pretensiones en términos de intimidad y respeto al honor con menos resistencia normativa general que los ciudadanos ordinarios. Ello es así por motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades. Tratándose de la intimidad en ocasiones su condición puede dotar de interés público a la difusión y general conocimiento de datos que, pudiendo calificarse de privados desde ciertas perspectivas, guardan clara conexión con aspectos que es deseable que la ciudadanía conozca para estar en condiciones de juzgar adecuadamente su desempeño como servidores o titulares de cargos públicos. Con el derecho al honor sucede algo similar: las actividades desempeñadas por las personas con responsabilidades públicas interesan a la sociedad, y la posibilidad de crítica que esta última pueda legítimamente dirigirles debe entenderse con criterio amplio. Como ha subrayado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones, porque el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad al asumir ciertas responsabilidades profesionales -lo que conlleva naturalmente mayores riesgos de sufrir afectaciones en su honor- y porque su condición le permite tener mayor influencia social y acceder con facilidad a los medios de comunicación para dar explicaciones o reaccionar ante hechos que lo involucren. Las personas con responsabilidades públicas mantienen la protección derivada del derecho al honor incluso cuando no estén actuando en carácter de particulares, pero las implicaciones de esta protección deben ser ponderadas con las que derivan del interés en un debate abierto sobre los asuntos públicos.”

Lo anterior, en modo alguno significa, según se ha expuesto, que enarblando el valor de la tolerancia se deban avalar las expresiones que afectan la honra o el derecho al honor de las personas relacionadas con el ejercicio de funciones



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

públicas, ni la imagen de las instituciones del Estado, puesto que sólo se traduce en que los entes del poder estatal y sus funcionarios, así como los distintos actores políticos, al estar sometidos a un mayor escrutinio por parte de la opinión pública, pueden ser objeto de críticas u opiniones muy severas.

Por estas razones, es que ésta autoridad considera que las manifestaciones utilizadas por la Organización Ciudadana "Alguien Tenía que Decirlo", aparte de que su contenido no rebasa por sí mismo los límites del ejercicio de la libertad de expresión, por lo cual no pueden considerarse intrínsecamente denigratorios, difamatorios, calumniosos o injuriosos, tampoco existen elementos objetivos que permitan concluir que el emisor indudablemente quiso utilizarlas para afectar la honra y buen nombre del Gobierno del Distrito Federal o de algún funcionario del mismo.

Los anteriores razonamientos resultan acordes con lo sostenido por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia relativa al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-081/2009 y su acumulado SUP-RAP-85/2009, de seis de mayo de dos mil nueve, así como en la relativa al SUP-RAP-194/2010, de doce de enero de dos mil once, sosteniéndose en ésta última medularmente que:

"...para determinar si se trata de expresiones denigratorias o calumniadoras debe existir un vínculo directo entre la manifestación que se considera denigratoria y el sujeto denigrado, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible.

Así, para determinar si ciertas expresiones están tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para los funcionarios públicos y partidos políticos, quienes por su posición ante la comunidad deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la diferencia entre hechos y opiniones. La libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos; sin embargo, por su naturaleza propia, la exigencia de una regla de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones, ni cuando exista una unión inescindible entre éstas y los hechos manifestados que no permitan determinar el límite entre ellos.

(...)

Esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que los partidos políticos, como entidades de interés público tienen derecho a exponer sus opiniones y críticas, salvo en los supuestos expresamente previstos en la Constitución, como una



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

manifestación de la libertad de expresión, derecho fundamental que tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida en que permite el libre flujo de información y opiniones que favorecen el debate público. [Tesis de jurisprudencia LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO aprobada en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho.]

(...)

Todo lo anterior cobra mayor relevancia en el caso de los partidos políticos, ya que una de sus finalidades constitucionales es promover la participación del pueblo en la vida democrática, cuyo elemento esencial es precisamente la conformación de una opinión pública libre, informada y tolerante, para la integración de la representación nacional, mediante la difusión del ideario político que postulan, lo cual implica, entre otras, asumir una postura contraria a los restantes partidos políticos, lo cual incluye criticar las acciones del gobierno y hacer evidente los errores de los gobernantes, cuando el partido en cuestión forma parte de la oposición.

De lo anterior se sigue que los partidos políticos tienen una posición preponderante en la formación de una opinión pública libre, informada y desinhibida, por lo que su propaganda política y electoral merece la protección que corresponde a la libertad de expresión con toda su intensidad y amplitud.

En efecto, conforme a lo considerado por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-118/2008 y su acumulado, en donde se sostuvo que propaganda política que difundan los partidos políticos a través de los medios electrónicos de comunicación, el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. [...]

(...)

Por todo lo anterior, únicamente podrán ser consideradas como expresiones denigrantes o calumniosas aquellas cuya intelección sea atribuir falsa y maliciosamente al titular de alguna institución pública palabras, actos o intenciones deshonrosas.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, tan es así que la propia Constitución Federal reconoce el derecho de réplica."

En este orden de ideas, es posible concluir que las manifestaciones objeto de los espectaculares denunciados, se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, y de forma específica respecto de los partidos políticos, al formar parte de las actividades encaminadas a cumplir con una de las funciones que les confiere la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Acorde con lo antes razonado, es indudable que las pruebas instrumental de actuaciones y presuncional son incapaces de generar un indicio a favor de la pretensión del quejoso, por cuanto a que los elementos que obran en autos y las



EXPEDIENTE: IEDF-QCG/PE/005/2011

deducciones que se desprenden de los mismos, están orientados a generar la convicción de que los denunciados no incurrieron en la falta en estudio.

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que los denunciados no son administrativamente responsables por las faltas denunciadas por esta vía.

Por lo antes expuesto y fundado se,

RESUELVE

PRIMERO. El ciudadano Xavier González Zirión y la persona jurídica denominada "Farmacias de Genéricos", Sociedad Anónima de Capital Variable (poseedora de la marca "Farmacias del Doctor Descuento"), **NO SON ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES** en términos de lo expuesto en el Considerando VI de esta resolución.

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

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

Así lo resolvieron por unanimidad de votos las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, en sesión pública de treinta de noviembre de dos mil once, firmando al calce el Consejero Presidente y el Secretario del Consejo General, quien da fe de lo actuado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58, fracción VIII y 60, fracción V del Código.

Lic. Gustavo Anzaldo Hernández
Consejero Presidente

Lic. Bernardo Valle Monroy
Secretario Ejecutivo