

**RECURSO DE APELACIÓN  
EXPEDIENTE: SUP-RAP-482/2012 Y  
SU ACUMULADO.**

**RECURRENTES: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
FEDERAL ELECTORAL.**

**TERCEROS INTERESADOS:  
MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN  
Y OTROS.**

**MAGISTRADO PONENTE:  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.**

**SECRETARIOS: LAURA ESTHER  
CRUZ CRUZ Y JOSÉ LUIS CEBALLOS  
DAZA.**

México, Distrito Federal, a diecinueve de diciembre de dos mil doce.

**Vistos**, para resolver, los autos de los recursos de apelación **SUP-RAP-482/2012** y **SUP-RAP-492/2012**, interpuestos por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, respectivamente, para impugnar la resolución CG681/2012, de diecisiete de octubre de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados; y

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

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado por los recurrentes y de las constancias que obran en autos del recurso de apelación al rubro mencionado se desprende lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral.** El siete de octubre de dos mil once, dio inicio el proceso electoral federal para la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

**2. Denuncias de hechos presuntamente conculcatorios de la normativa electoral federal.** Del trece al dieciséis de junio de dos mil doce, los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, así como los ciudadanos Héctor Salomón Galindo Alvarado, Mario Alejandro Fernández Márquez, Gabriel Gómez del Campo Gurza, Rafael Miguel Medina Pederzini, Sergio Israel Eguren y Elsy Lilian Romero Contreras denunciaron ante el Instituto Federal Electoral, a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la Coalición Movimiento Progresista, así como de quien resultara responsable, por haber realizado actos presuntamente conculcatorios de la normativa electoral federal, derivados de la transmisión en radio y televisión de diversos promocionales en los cuales Marcelo Luis Ebrard Casaubón, -según afirmaron los denunciantes- en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal realizó actos de proselitismo en favor de Andrés

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Manuel López Obrador, entonces candidato a la Presidencia de la República.

Los denunciantes señalaron que los promocionales en televisión se identificaban con las claves RV01221-12, RVO1244-12, RV01273-12, y que su contenido, casi idéntico en todos los casos, era el siguiente:

“Se observa la imagen del C. Marcelo Ebrard Casaubón, quien expresa lo siguiente: Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, me voy a dedicar con la experiencia que tengo y todo mi esfuerzo a serenar a México, que podamos renovar policías, introducir tecnologías y trabajar en conjunto, con ciudadanos y ciudadanas para lograr la tranquilidad que tanto anhelamos para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso”.

En el cuadro final del video se puede leer en letra color negro y gris la siguiente leyenda: “AMLO PRESIDENTE 2012. De igual manera, se observa en la parte inferior el logotipo del Partido de la Revolución Democrática y la leyenda “UNIDOS es posible”.

Así mismo, se escucha Voz en off: ANDRÉS MANUEL PRESIDENTE. UNIDOS ES POSIBLE. PRD.

Se insertan imágenes.”

Asimismo, que los promocionales en radio se identificaban con las claves RA01979-12, RA01982-12, RA02017-12, y su contenido, casi idéntico en todos los casos, era el siguiente:

Voz en off: Habla Marcelo Ebrard: Marcelo Ebrard: Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, me voy a dedicar con la experiencia que tengo y todo mi esfuerzo a serenar a México, que podamos renovar policías, introducir tecnologías y trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos para lograr la tranquilidad que tanto anhelamos para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso”.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Voz en off: ANDRÉS MANUEL PRESIDENTE. UNIDOS ES  
POSIBLE.PRD

**3. Inicio de los procedimientos especiales sancionadores.** El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral inició los procedimientos sancionadores correspondientes, que fueron acumulados al diverso identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012; asimismo, notificó y emplazó a los denunciados al procedimiento especial sancionador.

**4. Medidas cautelares.** El quince de junio del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral dictó acuerdo en el que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por los representantes de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional.

**5. Recurso de apelación SUP-RAP-329/2012 en el que se reclamó la improcedencia de las medidas cautelares.** Inconforme con la determinación descrita en el numeral anterior, el diecisiete de junio del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante, interpuso recurso de apelación a fin de impugnar la improcedencia de las medidas cautelares.

La demanda se radicó ante este órgano jurisdiccional bajo el número SUP-RAP-329/2012 y, en sesión pública de veintiuno siguiente, se resolvió el referido recurso en el sentido de revocar la resolución en la que se declararon improcedentes las

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

medidas cautelares, en consecuencia, se ordenó a la responsable tomar las medidas necesarias para suspender la difusión de los promocionales denunciados. Los puntos resolutive fueron del tenor siguiente:

**“PRIMERO.** Se **revoca** el acuerdo de quince de junio del presente año, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, por la que declaró la improcedencia de medidas cautelares solicitadas por dicho instituto político y el Partido Acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados SCG/PE/HSGA/CG/245/PEF/322/2012 y SCG/PE/PAN/CG/249/PEF/326/2012.

**SEGUNDO.** Se **ordena** a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral que de inmediato se tomen las medidas necesarias para que se suspenda la difusión de los promocionales impugnados en los términos precisados en la presente ejecutoria”.

**6. Resolución de los procedimientos especiales sancionadores.** Seguido el procedimiento por sus fases procesales, el doce de julio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG496/2012, en la cual **declaró infundados** los procedimientos especiales sancionadores respecto de todos los denunciados.

**7. Recurso de apelación SUP-RAP-391/2012 y acumulados.** Inconformes con la resolución recaída a los procedimientos sancionadores, los Partidos Verde Ecologista de México, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, así como Héctor Salomón Galindo Alvarado interpusieron sendos recursos de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Dichos recursos de apelación fueron registrados con la clave SUP-RAP-391/2012 y acumulados.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En sesión pública de doce de septiembre de dos mil doce, se resolvieron los referidos medios de impugnación en el sentido de revocar la resolución emitida en los procedimientos sancionadores.

Asimismo, se ordenó a la responsable la reposición del procedimiento, para el efecto de que emplazara a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, así como al resto de los denunciados, haciendo de su conocimiento expresamente los hechos que se les atribuyeron, particularmente, la posible conculcación a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal, en cuanto a la violación al principio de equidad en la contienda y, en su oportunidad emitiera una nueva resolución.

Los puntos resolutive de la ejecutoria fueron los siguientes:

**“PRIMERO.** Se acumulan los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-392/2012, SUP-RAP-393/2012, SUP-RAP-394/2012 y SUP-RAP-404/2012, al diverso **SUP-RAP-391/2012**, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior; en consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.** Se revoca la resolución CG496/2012, de doce de julio de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados, por las razones expuestas en el considerando noveno y para los efectos precisados en el considerando décimo de esta ejecutoria”.

**8. Resolución impugnada.** En cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Sala Superior, el diecisiete de octubre de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió resolución declarando infundado el

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

procedimiento sancionador SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y acumulados.

**9. Recursos de apelación.** Inconformes con la resolución señalada en el punto anterior, el veintitrés y veintinueve de octubre del año en curso, los representantes del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, respectivamente, interpusieron sendos recursos de apelación.

**SEGUNDO. Trámite y sustanciación de los recursos de apelación.**

**1. Recepción.** El treinta de octubre y seis de noviembre de dos mil doce, respectivamente, se recibieron en esta Sala Superior las demandas y sus anexos, los informes circunstanciados, así como el expediente SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados, con la diversa documentación atinente.

**2. Turno a Ponencia.** El treinta de octubre y seis de noviembre del presente año, el Magistrado Presidente y el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley, respectivamente, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordaron integrar los expedientes SUP-RAP-482/2012 y SUP-RAP-492/2012 y turnarlos al Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Escritos de terceros interesados.** Por sendos escritos presentados, ante el Instituto Federal Electoral, se apersonaron Marcelo Luis Ebrard Casaubón, así como los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en su carácter de terceros interesados.

**4. Admisión y cierre de instrucción.** El Magistrado Instructor admitió las demandas de recurso de apelación, declaró cerrada su instrucción y, por tanto, el asunto quedó en estado de dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 42, 44, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por partidos políticos nacionales, contra la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano central de ese Instituto, en diversos procedimientos administrativos sancionadores.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

**SEGUNDO. Acumulación.** Del examen de los escritos de demanda relativos a los recursos de apelación contenidos en los expedientes **SUP-RAP-482/2012** y **SUP-RAP-492/2012**, interpuestos, respectivamente, por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, esta Sala Superior advierte la conexidad en la causa, porque en ellas existe identidad en el acto reclamado y en la autoridad señalada como responsable, ya que se impugna la resolución CG681/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión de diecisiete de octubre dos mil doce, recaída al procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y acumulados; contra la cual, incluso, los institutos políticos expresan agravios en términos similares.

En esas condiciones, deben resolverse en forma conjunta los citados medios de impugnación, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el numeral 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de salvaguardar la pronta y expedita administración de justicia, y evitar así la existencia de fallos contradictorios, por lo que se decreta la acumulación del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-492/2012 al diverso recurso SUP-RAP-482/2012, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, según se advierte del sello de recepción que obra en las constancias atinentes.

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

En consecuencia, deberá anexarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del recurso de apelación SUP-RAP-492/2012.

### **TERCERO. Causales de Improcedencia.**

#### **Frivolidad de la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-482/2012.**

Los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en su carácter de terceros interesados, al comparecer al recurso de apelación SUP-RAP-482/2012, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, hacen valer como causal de improcedencia la notoria frivolidad de la demanda, al considerar que esta Sala Superior ya ha emitido pronunciamiento respecto de los mismos hechos en los recursos de apelación SUP-RAP-64/2012 y SUP-RAP-167/2012, por lo que los agravios resultan manifestaciones intrascendentes y carentes de eficacia jurídica.

No se actualiza la causal de improcedencia hecha valer, dado que la frivolidad de los agravios en una demanda se configura cuando se formulan pretensiones que, de forma notoria y manifiesta, no encuentran fundamento en Derecho.

El artículo 9º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece:

**"Artículo 9.**  
[...]

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. ..."

De la intelección del mencionado precepto se advierte que en materia de medios de impugnación electorales, procede desechar de plano la demanda cuando el medio de impugnación o recurso instado, resulte evidentemente frívolo.

El vocablo frívolo contenido en el invocado artículo 9, párrafo 3, de la Ley en comento, se emplea para calificar un recurso cuando en forma incuestionable resulta inconsistente, insustancial o de poca substancia.

De este modo, se colige que un medio de impugnación podrá estimarse frívolo cuando carezca de materia o se centre en cuestiones irrelevantes, esto es, sin fondo o substancia.

Apoya tal consideración, la Jurisprudencia de esta Sala Superior, publicada en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, Tomo Jurisprudencia Volumen 1, páginas 341 a 343, bajo el rubro: **"FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE"**.

En ese contexto, carece de razón el partido recurrente, porque centra la frivolidad del presente medio de impugnación

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

en que los hechos de origen, ya fueron materia de pronunciamiento en los recursos de apelación SUP-RAP-64/2012 y SUP-RAP-167/2012.

Empero, de las ejecutorias emitidas en los referidos recursos se advierte que, en el primero de ellos se analizó un tema relacionado con la responsabilidad de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano por utilizar sus prerrogativas –tiempos en radio y televisión- para la promoción de una asociación civil (MORENA); y en el segundo, se examinaron aspectos en torno a la motivación de la calificación de la infracción impuesta por la referida conducta a los mencionados partidos políticos.

Sin que su lectura revele, como afirma el inconforme, que los hechos que motivaron el procedimiento sancionador cuya resolución se revisa hubieran sido objeto de juzgamiento en aquellos medios de impugnación.

Además, debe decirse que la actualización de la causa de improcedencia en análisis depende de la falta de formulación motivos de inconformidad o los planteados carezcan de sustancia. Circunstancia que no ocurre en el caso, porque de la lectura de la demanda se puede advertir que el partido recurrente sí hace valer agravios a través de los cuales pretende evidenciar la ilegalidad de la resolución por la que se declaró infundado el procedimiento sancionador SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y acumulados, instaurados en contra de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, entre otros, sin que se pueda estimar, *a priori*, que la impugnación del

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

accionante carece de sustancia para considerarla frívola; en todo caso, su eficacia o ineficacia deberá examinarse al hacer el respectivo pronunciamiento de fondo.

### **Extemporaneidad en la presentación de la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-492/2012.**

Por otra parte, los propios terceros interesados, al comparecer al recurso de apelación SUP-RAP-492/2012, interpuesto por el Partido Acción Nacional, manifiestan que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b) en relación con el diverso artículo 8, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al considerar que su presentación se realizó de manera extemporánea.

Dicha causal de improcedencia la hacen depender de que el acto impugnado lo constituye la resolución aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de diecisiete de octubre de dos mil doce, en la que se encontró presente el representante del Partido Acción Nacional, por lo que operó en su perjuicio la notificación automática a que se refiere el párrafo 1 del artículo 30 de la ley procesal electoral mencionada.

Señalan, que si el Partido Acción Nacional tuvo conocimiento del acto reclamado, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, desde el diecisiete de octubre de dos mil doce, y

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

presentó la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-492/2012, hasta el veintinueve siguiente, es claro que su interposición resulta extemporánea.

La causal de improcedencia es **infundada**.

Lo anterior, en razón de que de la copia certificada del oficio DS/1827/2012, suscrito por el Director del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, que obra en autos, se advierte que la resolución impugnada fue notificada al representante del Partido Acción Nacional, el veinticuatro de octubre del año en curso, en términos de lo dispuesto en el artículo 25, párrafos 2 y 4, inciso c), y 26, párrafo 8, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tal como se desprende de la leyenda contenida en el referido oficio, cuyo texto literal es el siguiente: *"engrosada conforme a los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados durante el desarrollo de dicha sesión"*.

En tal sentido, si el acto reclamado se notificó al partido político apelante el veinticuatro de octubre de dos mil doce, el plazo de cuatro días para impugnarlo, a que alude el artículo 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del veinticinco al treinta de octubre del presente año, sin contar el veintisiete y veintiocho por ser inhábiles.

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

De tal suerte que, si el escrito mediante el cual, el Partido Acción Nacional interpuso el recurso de apelación cuya oportunidad ahora se cuestiona, fue presentado ante la responsable el veintinueve de octubre del año en curso, tal como se aprecia del sello de recibido plasmado en el anverso de la primera hoja del escrito respectivo, es claro que su interposición se realizó de manera oportuna, es decir, dentro de los cuatro días siguientes a aquel en que tuvo conocimiento del acto impugnado, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 8 de la ley procesal electoral citada en el párrafo precedente.

No es obstáculo para arribar a la anterior determinación, el hecho de que el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral hubiera estado presente en la sesión de diecisiete de octubre del año en curso, toda vez que, en la especie no opera en su perjuicio la denominada "notificación automática" prevista en el artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque como ya se indicó, de las constancias que integran el expediente en que se actúa se advierte que la resolución que se sometió a la discusión y aprobación del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión celebrada el diecisiete de octubre del año en curso, fue objeto de engrose, que se notificó al partido recurrente hasta el veinticuatro del mismo mes y año, fecha a partir de la cual

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

corrió el plazo para interponer el medio de impugnación; de ahí lo infundado de la causal de improcedencia hecha valer.

El mismo criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-391/2012 y acumulados, en sesión pública del doce de septiembre de dos mil doce.

**CUARTO. Requisitos de procedibilidad.** Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 7, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** Los medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellos se hace constar el nombre de los recurrentes, sus domicilios para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tales efectos; también se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que les causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas, y se hace constar la firma autógrafa del representante que interpone el recurso.

**b) Oportunidad de la demanda.**

**Expediente SUP-RAP-482/2012.**-En atención a que la resolución impugnada fue notificada al apelante el pasado

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

diecisiete de octubre y la demanda fue presentada el veintitrés siguiente, se tiene por interpuesta oportunamente, de conformidad con el artículo 8º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El plazo transcurrió del dieciocho al veintitrés de octubre pasado, sin tomar en consideración en el cómputo los días veinte y veintiuno de dicho mes, por ser sábado y domingo respectivamente.

**Expediente SUP-RAP-492/2012.-** Toda vez que la resolución impugnada fue notificada a la apelante el pasado veinticuatro de octubre y, la demanda fue presentada el veintinueve siguiente, se tiene por interpuesta oportunamente, de conformidad con el artículo 8º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El plazo transcurrió del veinticinco al veintinueve de octubre pasado, no contando los días veintisiete y veintiocho de dicho mes, por ser sábado y domingo respectivamente.

**c) Legitimación y personería.** Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque los promoventes del SUP-RAP-482/2012 y SUP-RAP-492/2012, fueron los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional,

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

respectivamente, de conformidad con el artículo 45, fracción 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo que hace a la personería, también se encuentra satisfecha, pues la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado respectivo, reconoce el carácter de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional a José Antonio Hernández Fraguas y del Partido Acción Nacional a Rogelio Carbajal Tejada.

**d) Interés jurídico.** Dicho requisito se encuentra satisfecho, toda vez que, respecto a los recursos de apelación de números al rubro indicado, los promoventes son el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, institutos políticos que fueron parte denunciante en el procedimiento especial sancionador en cuestión, en el que se dictó una determinación que consideran contraria a Derecho, de tal suerte que, si en su concepto, la resolución dictada en ese procedimiento especial sancionador no se adecua a la normativa electoral, la presente vía es la idónea para poner fin a la violación alegada, en caso de que los agravios sean fundados.

Por otro lado, el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten, por las mismas razones, afectarán el referido interés.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que al hacerlo, no defienden exclusivamente su ámbito individual de derechos, sino que buscan también, la prevalencia del interés público.

Sirve de apoyo a lo expuesto, *mutatis mutandis*, la Jurisprudencia número **3/2007**, de esta Sala Superior, visible en la *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen1, Jurisprudencia, páginas 507 a 509, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.**

- e) **Definitividad.** También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación aplicable no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmada, modificada o revocada la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**QUINTO. Resolución impugnada.** Las consideraciones que sustentan la resolución impugnada son del tenor siguiente:

**PRONUNCIAMIENTO DE FONDO  
INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD**

**DUODÉCIMO.** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el C. **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, conculcó lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo en relación con el diverso 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculado al numeral 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de igual manera al Acuerdo **CG247/2011 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL ACUERDO CG193/2011 MEDIANTE EL CUAL SE EMITIERON NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EN EL NÚMERO EXPEDIENTE SUP-RAP-147/2011”**; derivado de la aparición de su imagen, nombre y voz en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la coalición denominada “Movimiento Progresista”.

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, se considera conveniente realizar algunas **consideraciones de orden general** respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral del presente procedimiento administrativo sancionador.

Como uno de los principios que rigen la función electoral tenemos el de imparcialidad, el cual además de asignar de manera equitativa el financiamiento y prerrogativas a los partidos políticos nacionales, exige que las autoridades gubernamentales se mantengan al margen del proceso, con el propósito de evitar que algún candidato, partido o coalición obtenga algún tipo de apoyo del Gobierno.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En ese sentido, el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación por parte de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, conviene reproducir el contenido del artículo en mención, mismo que a la letra establece:

**“Artículo 134**

[...]

*Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

[...]”

Como se observa, nuestra Carta Magna establece como obligación de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos nacionales.

De lo anterior, es posible desprender que la actuación imparcial de los servidores públicos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendida en función del principio de equidad en la contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales se mantengan al margen del Proceso Electoral, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

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

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

Las consideraciones expuestas en párrafos precedentes guardan consistencia con las contenidas en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, que refiere:

*“... Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.*

*Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.*

**Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.**

**La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.**

*Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.*

*En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:*

- *En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;*
- **En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y**
- *En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales.*

*Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones...”*

Como consecuencia, al nuevo modelo de comunicación político-electoral, se propuso incorporar las siguientes bases, en términos del dictamen referido en epígrafes precedentes.

“Artículo 134

[...]

*Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos a su disposición, sin afectar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, de acciones, programas, políticas públicas, obras, servicios y campañas de todo tipo, que emprendan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*Las leyes, en los respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar...”*

Como se advierte, a través de la reforma constitucional en materia electoral se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En suma, de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y Diputados integrantes del Congreso de la Unión se hace palmario que uno de los objetivos principales de la reforma electoral de dos mil siete, fue modificar radicalmente el esquema de comunicación político-electoral entre los partidos y la sociedad, incluyendo a los servidores públicos.

De forma congruente con lo dispuesto por el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone lo siguiente:

**“Artículo 347**

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

...”

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió el *“ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011”*, el cual establece lo siguiente:

*“PRIMERA.- En relación con lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su vinculación con el actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, son conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, y por tanto que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, a partir del inicio de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral, mismas que se describen a continuación:*

- I. Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares a:
  - a) La promesa o demostración del voto a favor de algún precandidato, candidato, partido o coalición; a la no emisión del voto para alguno de éstos en cualquier etapa del Proceso Electoral o a la abstención;*
  - b) La promesa, compromiso u obligación de asistir, promover o participar en algún evento o acto de carácter político o electoral;*
  - c) Realizar o participar en cualquier tipo de actividad o propaganda proselitista, de logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato o a la abstención; o*
  - d) No asistir a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla, de ser el caso.**
- II. Entregar o prometer recursos públicos en dinero o en especie, servicios, programas públicos, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción anterior.*
- III. Amenazar con no entregar recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, no otorgar, administrar o proveer de servicios o programas*

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

- públicos, o no realizar obras públicas u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.*
- IV. *Suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, o la realización de obras públicas, u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.*
- V. *Recoger, retener o recabar la información de la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general.*
- VI. *Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente:*
- a) *La promoción personalizada de funcionarios públicos;*
  - b) *La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato; o*
  - c) *La promoción de la abstención.*
- VII. *Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos, como los descritos en la fracción anterior.*
- VIII. *Obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto, mediante promesa de pago, dádiva u otra similar.*
- IX. *Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o promover la abstención.*
- X. *Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.*
- XI. *Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención.*
- XII. *Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.*
- XIII. *Cualquier conducta análoga que a través de la utilización de recursos públicos vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos, a juicio de la autoridad electoral.*
- SEGUNDA.- Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:*
- I. *Asisten **durante sus respectivas jornadas laborales** a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.*
  - II. *Usan recursos públicos para promover la difusión de propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores.*
  - III. *Difunden informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la Jornada Electoral, inclusive.*
  - IV. *Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato, candidato o a la abstención.*
- TERCERA.- Respecto de los eventos oficiales de gobierno, los precandidatos y candidatos deberán abstenerse de asistir a los mismos, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral, inclusive.*
- CUARTA.- Las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que involucren la difusión en radio o televisión de cualquier clase de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores.*

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

QUINTA.- En caso que se determine la responsabilidad del sujeto infractor, la autoridad electoral actuará conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con independencia que, en su caso, se dé vista a las autoridades competentes para determinar cualquier tipo de responsabilidad penal o administrativa.”

Del mismo modo, se considera necesario reproducir los criterios jurisprudenciales que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto del tópico que nos ocupa:

*Partido del Trabajo y otros*

vs.

*Consejo General del Instituto Federal Electoral*

*Tesis XVII/2009*

**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.**-De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado; en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.

**Cuarta Época:**

Recurso de apelación. *SUP-RAP-14/2009 y acumulados.* -Actores: Partido del Trabajo y otros.- Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-19 de marzo de 2009.- Unanimidad de 6 votos.-Ponente: Constancio Carrasco Daza.-Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, página 31.**

*Fernando Moreno Flores*

vs.

*Secretario Ejecutivo en su carácter de*

*Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral*

*Tesis XXI/2009*

**SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**-De la interpretación sistemática de los artículos 41, bases II y V, párrafo segundo, y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

**Cuarta Época:**

Recurso de apelación. *SUP-RAP-69/2009.*-Actor: Fernando Moreno Flores.-Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Federal Electoral.-1 de mayo de 2009.-Unanimidad de votos.-Ponente: Constancio Carrasco Daza.-Secretario: Antonio Rico Ibarra.

Recurso de apelación. SUP-RAP-106/2009.-Actor: Alejandro Mora Benítez.-Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.-27 de mayo de 2009.-Unanimidad de votos.-Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.-Secretario: José Alfredo García Solís.

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 82 y 83.**

**Partido Acción Nacional  
vs.**

**Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima  
Tesis XXVII/2004**

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA).** De la interpretación de los artículos 1o., párrafo primero; 5o., 6o., 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, parágrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 59, fracción V; 86 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 4, párrafo tercero, 6, 49, fracciones I y X, 61, 207, 330, 332, fracciones I y III del Código Electoral del Estado de Colima; **se concluye que las libertades de expresión y de asociación en materia política por parte del gobernador del Estado se encuentran limitadas en su ejercicio durante los procesos electorales.** Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Ahora bien, la facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a esos derechos fundamentales debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. Ciertamente, esos derechos fundamentales de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Esto se refuerza en virtud de que **existe una prescripción jurídica que prohíbe la intervención del gobernador del Estado en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades.** Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del Proceso Electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuenten los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del Proceso Electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo. Lo dicho sirve de presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, **no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas. Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla.** Esto es así, en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y 22, párrafo 2 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 13, párrafo 2, y 16, párrafo 2. Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las elecciones. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás. Lo anterior hay que relacionarlo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en su artículo 59, fracción V, **que prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del Poder Ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer a determinado candidato.** Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Asimismo, el gobernador del Estado, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el Proceso Electoral. De esta manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

### **Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-221/2003 y acumulados. Partido Acción Nacional. 29 de octubre de 2003. Mayoría de 4 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Luis de la Peza, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

**La Sala Superior en sesión celebrada el doce de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

**Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 682 a 684.**

Una vez asentadas las consideraciones generales respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema bajo estudio y dado que esta autoridad ha acreditado la existencia, contenido y difusión de los promocionales en los que aparece la voz, el nombre y en su caso la imagen del ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según se desprende del apartado denominado EXISTENCIA DE LOS HECHOS, promocionales en los cuales a decir de los impetrantes la presencia del denunciado en mención, constituye infracción al principio de imparcialidad, se procede a entrar al estudio de fondo de los motivos de inconformidad planteados.

Como se ha afirmado con antelación, la parte denunciante aduce como motivo de inconformidad, que el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, participó con su voz, nombre y en el caso de los spots de televisión, también con su imagen, en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la coalición denominada "Movimiento Progresista".

Así, los impetrantes refieren que por la participación del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los promocionales de marras, se actualizó una presunta infracción al principio de imparcialidad de los servidores

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

públicos, lo que a su decir constituyó a la vez un beneficio indebido a favor de los partidos políticos integrantes de la otrora Coalición denominada Movimiento Progresista y de su entonces candidato a la Presidencia de la República, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

De conformidad con lo expuesto en el apartado de consideraciones generales, esta autoridad al hacer un análisis del derecho normativo y jurisprudencial que rige el principio de imparcialidad, arriba a la conclusión de que las hipótesis normativas que lo regulan pueden ser clasificadas en dos grandes rubros:

- A)** Las relacionadas con la regulación de conductas que impliquen de alguna forma el uso de recursos públicos, en dinero o en especie; el uso de servicios, programas, bienes y obras públicas; en general recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos; los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tengan derecho o que sean contratados con recursos públicos o cualquier conducta análoga a lo expuesto.
- B)** Aquellas que regulan conductas que no necesariamente implican el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, tales como: las que regulan la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la Jornada Electoral; y las que prohíbe expresamente su intervención en los procesos electorales, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

En virtud de ello esta autoridad considera que el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón no transgredió lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

Bajo este contexto, vale la pena recordar lo que dice el artículo 134 constitucional, en el párrafo séptimo: *“Que los servidores públicos de la federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”*.

Como se puede apreciar el principio de imparcialidad es reconocido por la reforma electoral de dos mil siete pero planteado en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una referencia al uso de recursos públicos.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Por tanto, se reitera válidamente que uno de los propósitos de dicha reforma fue proscribir la injerencia de actores ajenos a la contienda; sin embargo, esta proscripción estaba relacionada tanto para los actores privados, como para los actores públicos, en el uso de recursos con la finalidad de comprar tiempo en radio y televisión. En el ámbito público, también se contempló la posibilidad del uso de programas de gobierno y recursos públicos, dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Esta ruptura del peso del dinero en la competencia político-electoral se manifiesta esencialmente en dos puntos: por un lado, en la prohibición de compra de publicidad por parte, no sólo de partidos políticos, sino también de cualquier persona física o moral en radio y televisión, plasmada en el artículo 41 constitucional y, por otra parte, la prohibición del uso de recursos públicos con la finalidad de incidir en la contienda político-electoral.

Bajo este contexto, es posible colegir que la infracción bajo estudio se constriñe a proscribir la utilización de recursos públicos para favorecer a un candidato. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la acota de la misma manera la disposición constitucional.

Ha sido a través de la interpretación judicial y de la emisión de Acuerdos del Consejo General de este Instituto en donde se ha comenzado a ampliar esta hipótesis normativa, el caso más importante ha sido la regulación de la asistencia de los servidores públicos a eventos partidistas, la regla que ha surgido a partir de los casos que se han suscitado es que los servidores públicos pueden asistir a mítines partidistas siempre que lo hagan fuera de sus horarios laborales.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido la posibilidad de que los partidos políticos incluyan en su propaganda electoral los logros de los gobiernos emanados de sus filas partidistas o, en su caso, criticar los logros de gobierno de las administraciones gubernamentales de otros institutos políticos como parte de una natural dinámica de la contienda política-electoral.

Sin embargo, aún con estas ampliaciones a la normativa electoral la interpretación que debe dar el operador jurídico al espíritu de la hipótesis normativa es la de desasociar la acción gubernamental de la contienda política electoral, y el impedimento del uso de recursos públicos o la posible incidencia del uso de éstos en la equidad de la contienda.

En el caso bajo estudio, es importante resaltar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no se ostenta, en el spot difundido dentro de la pauta de los partidos políticos que integran la otrora Coalición "Movimiento Progresista", como funcionario o servidor público, y aun cuando es un hecho que dicho ciudadano es conocido públicamente por la ciudadanía, esta situación no es motivo suficiente para restringirle su derecho fundamental de expresarse políticamente, sin que esté sustentado eventualmente

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

bajo un razonamiento de idoneidad, racionalidad o proporcionalidad.

Tan es así, que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, ha recocado a través de sus criterios que los servidores públicos tienen la posibilidad, (sin tener que pedir licencia a su cargo) de expresarse o participar políticamente, incluso en actividades electorales y de proselitismo fuera de sus horarios de labores.

Bajo esta premisa, resulta relevante resaltar que no obra en los autos del expediente al rubro citado algún indicio que evidencie que la aparición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la grabación que realizó para aparecer en los promocionales materia del presente procedimiento haya acontecido en horas laborales, circunstancia que sí hubiese podido constituir un desvío o una utilización de los recursos públicos, por el hecho de que dicho funcionario recibe una percepción salarial por el desempeño de sus funciones en horas laborales y no para participar en un acto o en un evento de propaganda política electoral.

Lo anterior es así, ya que lo que buscó acotar el legislador, según lo dispuesto en la exposición de motivos de la reforma electoral constitucional relativa al artículo 134, párrafo 7 de fecha trece de noviembre de dos mil siete, no era la participación de funcionarios públicos en la vida político electoral, sino el uso de bienes o recursos públicos para dichos fines, lo que se traduce no en un problema de investidura, sino en un problema de desvío de recursos públicos que pudieran incidir indebidamente en la equidad de la contienda.

Bajo esta lógica, la autoridad de conocimiento concluye que el bien jurídico que tutelan las hipótesis normativas bajo estudio es el uso de recursos públicos por parte de los servidores o funcionarios con el objeto de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, por lo que en el caso, la infracción imputada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal no se acredita en razón de que no obra en el expediente prueba alguna que compruebe el desvío o una utilización de recursos públicos para este fin.

Del mismo modo, debemos evidenciar que la equidad en la contienda es un fin constitucionalmente válido, que tiene como objeto potenciar el debate público para que todos los actores participen en condiciones de igualdad, y para que la ciudadanía pueda contar con la mayor información posible para ejercer su derecho al sufragio. Por esta razón, el constituyente prohibió la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas y hasta el día de la Jornada Electoral y exigió que ésta siempre fuera institucional, dejando un ámbito de libertad para el servidor público.

Bajo esta tesitura, se colige que los promocionales materia del presente procedimiento no constituyen propaganda institucional sino propaganda electoral, pues su objeto fue el de informar al ciudadano las propuestas de una fuerza política, en el cual no se emplearon recursos públicos para beneficiar a los partidos políticos o a su entonces candidato a la Presidencia de la

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

República, sino ampliar el debate político proporcionando mayor información a la ciudadanía acerca de una de las opciones políticas.

Siguiendo esta línea argumentativa, esta autoridad no puede establecer una infracción al caso que nos ocupa, ya que no existe regulado un supuesto expreso en la normativa electoral vigente, ni en el Acuerdo aprobado por el Consejo General de este Instituto, que así lo establezca, por tanto, ante la ausencia de una prohibición expresa, clara y diáfana, no puede hacerse una lectura excesiva que eventualmente acotaría y desnaturaliza ciertos derechos fundamentales.

Como se ha venido señalando, la conducta denunciada consiste en la participación del ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los promocionales identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la otrora coalición denominada “Movimiento Progresista”, como parte de la propaganda electoral de estos últimos y de su entonces candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, conducta que a decir del impetrante constituye vulneración al principio de imparcialidad al que están sujetos todos los servidores públicos, y con ello al principio de equidad que debe regir toda contienda electoral.

Ahora bien, toda vez que esta autoridad refirió que tal conducta podría constituir la transgresión del artículo 134, párrafo séptimo en relación con el diverso 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculado al numeral 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de igual manera al Acuerdo **CG247/2011 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL ACUERDO CG193/2011 MEDIANTE EL CUAL SE EMITIERON NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EN EL NÚMERO EXPEDIENTE SUP-RAP-147/2011”**, y considerando que del análisis tanto al hecho denunciado como al supuesto normativo en comento, es de establecerse que no se advierte adecuación de conducta denunciada a la normativa comicial, es decir, no es posible advertir que la ya referida conducta encuadre

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

en las hipótesis normativas que la legislación electoral actual contiene, por lo que al ser analizado todo ello siguiendo el principio ***Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege***, mismo que se traduce como “Ningún delito, ninguna pena sin ley previa”, principio que al llevarse *mutatis mutandi* del derecho penal de donde procede al derecho administrativo sancionador en que nos encontramos, nos permite concluir que, si no existe una disposición en la normativa electoral federal que prohíba expresamente la aparición de un servidor público en la pauta de los partidos políticos, como es el caso, entonces no es posible establecer una responsabilidad por parte del servidor denunciado. A mayor abundamiento, es preciso advertir el tratamiento constitucional del aludido principio. Así, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en la parte que interesa, lo siguiente: *En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

En consecuencia, al no existir un supuesto típico que contenga la conducta denunciada en el Código, a todas luces se advierte la atipicidad de la conducta imputada al C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón y, en tal virtud, no se actualiza la potestad sancionadora del Instituto Federal Electoral.

Una conclusión contraria llevaría a esta autoridad a suplantar al órgano de producción legislativa, puesto que en ese caso, un órgano administrativo, como lo es el Instituto Federal Electoral, estaría creando tipos de infracción, lo que se traduciría en actos materialmente legislativos que no encuentran sustento legal y que, antes bien, vulnerarían el principio de reserva de ley y el de tipicidad.

Por todo lo anterior, debe declararse infundado el procedimiento sancionador en contra del ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De considerarlo así, estaríamos ante la posible afectación de un derecho fundamental, el de la libertad de expresión, por tanto, la ponderación de valores que debe efectuar este órgano resolutor radica en, por un lado, favorecer al ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón militante del Partido de la Revolución Democrática, en el ejercicio de un derecho fundamental, o exigirle un comportamiento restrictivo en su calidad de servidor público, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, bajo el criterio de esta autoridad el derecho fundamental a la libertad de expresión no puede ser restringido para el caso de que un funcionario público pueda expresar su apoyo a una fuerza política ya sea a una elección federal o local, pues como ya se ha sostenido a lo largo de la presente Resolución la hipótesis normativa solo prohíbe la utilización de los recursos públicos que tienen bajo su dominio.

La libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos,

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.

Teniendo en cuenta esta doble dimensión, se ha explicado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos, que implica tanto el derecho a comunicar a otros el propio punto de vista y las informaciones u opiniones que se quieran, como el derecho de todos a recibir y conocer tales puntos de vista, informaciones, opiniones, relatos y noticias, libremente y sin interferencias que las distorsionen u obstaculicen.

A este respecto, se ha precisado que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia.

Un determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones. En la misma medida, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta al mismo tiempo ambas dimensiones.

Las dos dimensiones de la libertad de expresión son igualmente importantes e interdependientes, y deben garantizarse simultáneamente en forma plena, para dar efectividad total al derecho consagrado en los instrumentos jurídicos internacionales.

Una de las principales consecuencias del deber de garantizar simultáneamente ambas dimensiones es que no se puede menoscabar una de ellas invocando como justificación la preservación de la otra. Así, por ejemplo, no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

De lo antes expuesto se evidencia que la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar como el derecho a recibir información, por tanto, la protección que este derecho ofrece es particularmente intensa cuando lo que está en juego es información relativa al gobierno, a la democracia y a las cuestiones de interés público.

En este sentido, en el caso bajo estudio, no sólo está en juego la libertad del ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón de expresar su postura electoral en relación con las elecciones federales, sino también el derecho de la ciudadanía a saber cuál es su posición siendo una figura pública y un actor político importante sobre el posible gobierno del C. Andrés Manuel López Obrador.

Ahora bien, dado que estamos frente al ejercicio de un derecho fundamental con esa doble variante, lo que debe guiar el actuar

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

de esta autoridad al pronunciarse en un caso que no está previsto textualmente en la ley, es un test de constitucionalidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para juzgar restricciones a derechos fundamentales, mediante el cual se sustenta que ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida, todos admiten restricciones, siempre y cuando dichas restricciones se encuentre establecidas expresamente en la Norma Fundamental para que éstas no resulten arbitrarias.

Los criterios para adoptar una posición contraria a la que se pretende establecer, y que pudiera ser considerada constitucional, ha de ser, en primer término que debe perseguir un fin constitucionalmente válido, y la equidad de la contienda es un fin constitucionalmente válido, pero aquí es importante hacer una acotación, que la equidad de la contienda está entendida en función del debate público; es decir, que la equidad de la contienda tiene por objeto potenciar el debate público que fomente que todos los actores participen en condiciones de igualdad, para que la ciudadanía pueda contar con la mayor información posible.

El segundo criterio por el que debe pasar esa determinación, es que debe ser idónea, apta, adecuada y necesaria para cumplir su objetivo; el fin que pretende cumplir no puede ser alcanzado a toda costa, tienen que buscarse los medios menos restrictivos para hacerlo.

Es así, que el constituyente ha resuelto este problema estableciendo hipótesis restrictivas en el artículo 134 constitucional, disponiendo de algún forma que la manera de alcanzar la equidad de la contienda, tratándose de los servidores públicos, es restringiendo la forma en que se aplican los recursos públicos y regulando la forma en que se utiliza la propaganda gubernamental.

En este sentido, en el caso que nos ocupa es dable concluir que no es posible restringir el derecho fundamental de libertad de expresión para el servidor público denunciado, respecto de su posible participación en un promocional que difunde propaganda electoral en favor de una fuerza política, ya que dicha medida no cumple con los criterios de idoneidad y necesidad, pues la restricción que en su caso existe a este derecho fundamental ya ha sido expresamente dispuesta por el legislador, salvaguardando el fin constitucional de la equidad en la contienda electoral a través de las formas que el mismo constituyente estableció.

La afirmación anterior, conlleva a esta autoridad a analizar un tercer punto, el criterio que establece que la restricción debe ser proporcional; esto es, debe haber una correspondencia entre el fin buscado y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

Es decir, no se puede perseguir un fin constitucional, a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros derechos, considerarlo así vulnera el derecho de los ciudadanos a saber cuál es la postura de uno de sus actuales gobernantes sobre uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Vale la pena agregar un componente adicional referente al contexto en el que fueron difundidos los promocionales materia del presente procedimiento, el cual aconteció con posterioridad al debate de los candidatos a la Presidencia de la República, difundido el diez de junio del año en curso, en el que el C. Andrés Manuel López Obrador afirmó que como parte de su gabinete incluiría al C. Marcelo Ebrard como Secretario de Gobernación, en este sentido, los promocionales en los cuales participó dicho ciudadano constituyeron una respuesta directa a la invitación del candidato denunciado.

Con esto, los ciudadanos pudieron saber que, de ganar el C. Andrés Manuel López Obrador, esa invitación sería una realidad, información que cumple precisamente con la función de la propaganda electoral, que es la de informar al ciudadano, a través del uso de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión; que están en posibilidad de cumplir sus propuestas, en el caso en específico, que a quienes invitaría como parte de su equipo de gobierno el C. Andrés Manuel López Obrador sí están comprometidos con ello.

En suma, esta autoridad concluye que en el caso que nos ocupa no se acreditó el uso de recursos públicos para beneficiar a un partido político, candidato o coalición, y que el debate político no se vio afectado sino todo lo contrario pues la ciudadanía contó con mayor información acerca de una de las opciones políticas a la presidencia de la república.

Por lo anterior, lo procedente es declarar **infundado** el procedimiento administrativo sancionador especial incoado en contra del **C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, por conculcar lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, en relación con el diverso 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculado al numeral 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de igual manera al Acuerdo **CG247/2011 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL ACUERDO CG193/2011 MEDIANTE EL CUAL SE EMITIERON NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EN EL NÚMERO EXPEDIENTE SUP-RAP-147/2011”**; derivado de la aparición de su imagen, nombre y voz en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que

fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la coalición denominada “Movimiento Progresista”.

**PRONUNCIAMIENTO DE FONDO  
INFRACCIÓN RELATIVA A PROPAGANDA PERSONALIZADA**

**DECIMOTERCERO.-** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el C. **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, conculcó lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Carta Magna, en relación con lo previsto por el numeral 347, párrafo 1, inciso d) del código comicial federal, en relación con el Acuerdo **CG75/2012 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, ASÍ COMO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CON JORNADA COMICIAL COINCIDENTE CON LA FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES EXTRAORDINARIOS A CELEBRARSE EN LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO GUERRERO Y XOCHICOATLÁN, EN EL ESTADO DE HIDALGO Y EL MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN”**, derivado de la aparición de su imagen, nombre y voz en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la entonces coalición denominada “Movimiento Progresista”. Debe señalarse que del análisis a las constancias que obran en el expediente en que se actúa, así como a la interpretación sistemática y funcional de la normatividad electoral federal mencionada en el considerando que antecede, esta autoridad estima que no se actualiza la infracción que le es imputada al C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, relacionada con la promoción personalizada.

Al respecto, se debe precisar que de conformidad con el análisis realizado en el apartado correspondiente denominado “EXISTENCIA DE LOS HECHOS”, ha quedado acreditada la existencia, contenido y transmisión de los promocionales de radio y televisión denunciados en los cuales se advierte la inclusión de la imagen, voz y nombre del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón,

los cuales en obvio de repeticiones innecesarias se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

Como se acreditó, del contenido de los materiales de referencia, se aprecia la imagen, nombre y voz del denunciado, así como los logotipos y emblemas que distinguen a los partidos políticos a los cuales les fueron pautados los promocionales antes descritos.

Ahora bien, para mayor comprensión en el presente apartado resulta preciso referir el contenido del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente:

**Artículo 134.**

[...]

**“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.**

Del artículo antes transcrito se advierte que, bajo cualquier modalidad de **comunicación social y que difundan como tales** los servidores públicos deberán abstenerse de incluir sus nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada, y solo les está permitido transmitir propaganda institucional con fines informativos, educativos o de orientación social.

Asimismo, en la parte conducente del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución General de la República, establece que los servidores públicos, de cualquiera de los tres ámbitos de la administración pública, tienen en todo momento la obligación de evitar influir en la equidad en la contienda electoral entre los partidos políticos.

También, del propio artículo se advierte el régimen al que se encuentran sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno -Federal, Estatal y Municipal- con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. **Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.**

En ese sentido, en el caso que nos ocupa se debe precisar que la propaganda denunciada no fue emitida por un ente público y menos aún, pagada con recursos públicos, elementos que resultan indispensables para actualizar la infracción en cuestión.

Lo anterior es así, ya que los promocionales en los que aparece y participa el hoy denunciado, tal y como se advierte de la información remitida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de este Instituto a través del oficio DEPPP/6144/2012, los mismos fueron pautados por el Instituto Federal Electoral

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

como parte de las prerrogativas de acceso en los tiempo del Estado en materia de radio y televisión a favor de los institutos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo.

Bajo esas premisas, resulta relevante precisar que los promocionales de radio y televisión en donde se incluyeron el nombre, voz e imagen del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, dado que fueron materiales pautados por este Instituto como parte de las prerrogativas de accesos a radio y televisión en favor de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, no pueden ser calificados como propaganda institucional emanada de un poder público, y si bien por tratarse de tiempos del Estado se podría inferir que dichos espacios tienen un origen público, lo cierto es que se trata de una prerrogativa constitucional en favor de los partidos políticos nacionales para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas, y dada su calidad la propaganda que difundan no puede ser equiparada con aquella que difundan los entes públicos de los poderes de la Unión y de los tres niveles de gobierno.

En efecto, dada la calidad que tiene un partido político nacional, es decir, al no ser considerado como un poder o entidad pública, los promocionales que difundan en razón de sus actividades no pueden considerarse como propaganda institucional.

Bajo esa línea argumentativa, si bien en los promocionales de radio y televisión ya descritos, se puede apreciar el nombre, imagen y voz del Marcelo Luis Ebrard Casaubón, no obstante que ostenta la calidad de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cierto es que al tratarse de propaganda correspondiente a prerrogativas de partidos políticos, no se puede desprender la promoción personalizada del referido servidor público, en razón de que como se ha referido dicha propaganda no fue emitida por una entidad o poder público, y menos aún con el uso de recursos públicos, elementos que deben converger para actualizar la infracción en estudio.

Además de lo anterior, esta autoridad considera necesario resaltar, que si bien no existe controversia respecto de la calidad de servidor público del sujeto que se denuncia (Marcelo Luis Ebrard Casaubón), no existe en el contenido de los promocionales objeto de la denuncia, alusión o referencia alguna al cargo que actualmente ocupa dicha persona, como tampoco puede desprenderse del mismo, que el denunciado aspire a buscar un cargo de elección popular.

Que el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón es públicamente conocido, pues sí, pero el hecho de ser conocido, no puede restringir un derecho fundamental de expresarse políticamente, ya que los servidores públicos, tienen la posibilidad, sin tener que pedir licencia a su cargo, de expresarse políticamente, incluso en actividades electorales y de proselitismo, fuera de sus horarios laborales, como aconteció con el hecho denunciado.

Como se citó anteriormente, la libertad de expresión es un derecho fundamental, y esta libertad de expresión comprende

tanto la libertad de expresarnos, como de recibir información; la libertad que este derecho nos ofrece, es la relativa al gobierno, a la democracia y a las cuestiones de interés público, ya que no sólo está en juego la libertad de expresarse del C. Marcelo Ebrard Casaubón, en relación con las elecciones sino también el derecho de la ciudadanía de conocer y/o saber cuál es la posición de este como servidor público y figura política sobre un posible gobierno.

De lo que se desprende que no estamos en un caso de propaganda personalizada de los servidores públicos, en propaganda gubernamental, estamos frente a promocionales que los partidos políticos transmitieron en pautas administradas por el Instituto Federal Electoral en tiempos oficiales.

De ahí que esta autoridad estime que no es posible tener por colmados los presupuestos necesarios para estimar que se ha consumado el tipo de infracción que se analiza.

Los argumentos antes esgrimidos guardan consistencia con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las resoluciones recaídas a los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-147/2008 y SUP-RAP-173/2008, mismos que se citan a continuación:

*“...Ahora bien, en sentido diverso a la norma constitucional de principio contenida en el séptimo párrafo del artículo 134, lo que el octavo párrafo de dicho artículo contiene es una regla prohibitiva, pues prescribe lo que no se debe hacer en circunstancias determinadas: en ningún caso la propaganda difundida por cualquier organización del Estado incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. En razón de lo anterior, para que pueda sostenerse válidamente que la autoridad electoral actúa con fundamento en el artículo 134 constitucional, se torna necesario precisar, en cada caso particular y concreto, que: a) Se está en presencia de propaganda de naturaleza política o electoral. b) **Que dicha propaganda de tipo político o electoral sea difundida por alguna organización del Estado mexicano: un poder público, un órgano autónomo, una dependencia, alguna entidad de la administración pública, o cualquier otra colectividad considerada como unidad dentro del Estado.** c) **Que en dicha propaganda política o electoral se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público. En este orden de ideas, solamente la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos, y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es susceptible de control y vigilancia por el Instituto Federal Electoral.** De lo anterior, es posible concluir que para que el Instituto Federal Electoral, en cumplimiento del artículo 134 constitucional, inicie un procedimiento sancionador y emplace a un servidor público, previamente se tienen que colmar como requisitos mínimos, los siguientes: a) Que algún servidor público no aplicó con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y ello influyó en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. b) Que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que hubiese sido difundida por el servidor público implicó su promoción personal. c) Que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el referido artículo 134, párrafos séptimo y octavo, constitucionales, y que se advierta la probable responsabilidad del servidor público, y d) Que no se advierta la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario o impida la imposición de la sanción correspondiente...”*

Los criterios anteriormente expuestos dieron lugar a la emisión, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Tesis Jurisprudencial 20/2008, la cual resulta de observancia obligatoria para esta institución, en términos del

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y cuyo detalle es del tenor siguiente:

**“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.”*

Al respecto, debe decirse que esta autoridad no puede exceder los límites que la normatividad electoral federal le impone, máxime cuando éstos han sido esclarecidos de forma reiterada por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a través de su jurisprudencia.

Por lo que se refiere a la manifestación de los quejosos de que se difundieron los contenidos de los promocionales denunciados, a través de la página de Internet del Instituto es necesario puntualizar, que contrario a lo argumentado por los impetrantes es pertinente señalar que la información que circula en el ciberespacio, se obtiene únicamente cuando cualquier interesado accede a los sitios web al teclear una dirección electrónica, o bien, al seleccionar hipervínculos que son de su interés personal.

En efecto, el ingresar a alguna página de Internet implica un acto volitivo que resulta del ánimo de cada persona para acceder a páginas y sitios de su particular interés, por lo que se considera que cada usuario de la web ejerce de forma libre visitar diversas direcciones de su elección, por lo que se puede afirmar que dicho medio de comunicación tiene como característica fundamental el ser pasivo, pues la información que en él se contiene, únicamente

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

se despliega al momento de que alguien busca o desea conocer la misma.

Por tales razones, aun cuando los promocionales materia de la denuncia en efecto se hayan difundido en el ciberespacio, no existe una previsión legal que permita establecer una sanción por tal conducta.

A mayor abundamiento, esta autoridad considera que no les asiste la razón a los quejosos, en razón de que Internet por sus características, no tiene el alcance que tienen la radio o televisión, es más, para poder ver el contenido de una página, es el propio interesado el que se encuentra buscando un contenido específico, característica que no es idéntica a la de la radio o televisión en el que su simple emisión logra una cobertura importante ante la ciudadanía, por lo que resulta inatendible la pretensión de los quejosos.

En tales condiciones, esta autoridad atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, colige que el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no transgredió lo dispuesto por el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en el numeral 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el Acuerdo **CG75/2012 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, ASÍ COMO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CON JORNADA COMICIAL COINCIDENTE CON LA FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES EXTRAORDINARIOS A CELEBRARSE EN LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO GUERRERO Y XOCHICOATLÁN, EN EL ESTADO DE HIDALGO Y EL MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN”**, en virtud de que no realizó promoción personalizada al aparecer su imagen, nombre y voz en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la otrora Coalición denominada “Movimiento Progresista”, por lo que se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador de mérito.

**PRONUNCIAMIENTO DE FONDO  
INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD**

**DECIMOCUARTO.-** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el C. **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal vulneró el principio de equidad contenido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber participado en los promocionales** de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, **considerando que a decir de** los apelantes, por razón de la alta investidura que le confiere el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal que ocupa el ahora denunciado, cualquier manifestación que éste realizara, así fuera de manera implícita, en apoyo de un candidato, tendría una repercusión en el electorado. Conviene señalar que, por una parte los quejosos sustentan su denuncia en la premisa de que el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al participar en los promocionales denunciados y que han sido referidos con anterioridad, vulneró el principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del grado de influencia que como servidor público ejerce ante el electorado, con motivo de su cargo.

Asimismo, es necesario mencionar, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia materia del presente acatamiento, determinó que la autoridad responsable no realizó un análisis integral de los escritos de denuncia, pues se pronunció respecto de la presunta violación al principio de imparcialidad contenido en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, por la utilización de recursos públicos y realización de promoción personalizada, pero omitió resolver si la aparición de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en los promocionales denunciados, viola el principio de equidad en la contienda previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Por lo que en atención a lo ordenado en el fallo que se acata, se procede a realizar el pronunciamiento de fondo del concepto que a decir de la autoridad jurisdiccional de la materia se omitió, que por cuestión de método se organiza de la siguiente manera:

1. Hipótesis normativa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

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.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la Jornada Electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

Respecto del principio de Equidad, podemos obtener que el precepto constitucional trasunto:

- ❖ Establece la garantía de que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.
- ❖ Asegura que al menos un porcentaje del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- ❖ Precisa que en la ley se fijarán límites a la duración y a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos.
- ❖ Señala que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- ❖ Establece el acceso a tales medios a través de los tiempos del Estado en radio y televisión, distribuidos en un 30% de forma igualitaria, y el restante 70% de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior,
- ❖ Establece una prohibición total a los partidos políticos de contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio o televisión, así como una prohibición dirigida a cualquier otra persona física o moral, para contratar propaganda

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

en radio y televisión —siempre que estén dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular—. Finalmente, se prohíbe la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

- ❖ Prevé la suspensión de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, con excepciones precisas, durante en tiempo que duren las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.
- ❖ Indica que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

### 2. Análisis de la probable infracción al Principio de Equidad a la luz de las disposiciones del artículo 41 Constitucional.

Como se ha venido mencionando, la materia del presente acatamiento consiste en el análisis de la presunta infracción al principio de equidad contenido **en el artículo 41 constitucional**, derivado de la aparición de la voz y en su caso la imagen, del ciudadano **Marcelo Luis Ebrard Casaubón**, en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, correspondientes a la pauta de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la coalición denominada “Movimiento Progresista”.

Ahora bien, a pesar de que la única referencia expresa al principio de equidad en la redacción del artículo 41 constitucional se refiere al tema del financiamiento de los partidos políticos, dentro de la contienda electoral, la equidad debe entenderse como la garantía de que las condiciones materiales y jurídicas de ésta no favorecerán a alguno de los participantes en detrimento del resto. Así, como se señaló en el punto anterior, en el artículo 41 constitucional se contienen diversas reglas que buscan salvaguardar el principio de equidad, a través de las cuales se establecen los montos de financiamiento público y límites al financiamiento privado de los partidos políticos con el propósito de asegurar que cuenten con elementos para desarrollar sus actividades; se garantiza que los partidos políticos tengan acceso permanente a los medios de comunicación social a través de los tiempos del Estado y los criterios de distribución de los mismos; se prohíbe la contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales; se establecen límites a la duración y gastos de precampañas y campañas; se prevé que los entes gubernamentales suspendan la

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

difusión de propaganda gubernamental en período de campaña, y se prevé que la autoridad que organiza las elecciones goce de autonomía y sea regida por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

De lo anterior que a consideración de este Consejo General, el análisis de una presunta vulneración al principio de equidad contenido en el artículo 41 constitucional, debe basarse necesariamente en la posible transgresión de alguno de los criterios de equidad previstos en el referido precepto.

Así, es de precisar que la existencia, contenido y transmisión de los promocionales identificados con las claves RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, correspondientes a las pautas de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, en los cuales se incluyó la imagen, el nombre y la voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, ha sido debidamente acreditado tal y como se precisó en el apartado relativo a la **EXISTENCIA DE LOS HECHOS**, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias y por economía procesal se tienen por reproducidos tales argumentos en el presente apartado como si a la letra se insertasen.

Al respecto, de las constancias con que cuenta esta autoridad se desprende que los referidos promocionales fueron pautados en los tiempos del Estado que correspondían a los referidos institutos políticos, durante la etapa de la campaña electoral federal, acorde a la distribución de tiempos establecida por el Comité de Radio y Televisión, en términos de las reglas previstas en el artículo 41 constitucional y el Capítulo Primero, del Título Tercero, del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es decir, no se trata de propaganda gubernamental prohibida emitida por un ente público, ni de tiempos en radio y televisión contratados o adquiridos por algún partido político o cualquier otra persona, sino de propaganda electoral de los partidos políticos, emitida dentro de los límites temporales y de distribución constitucional y legalmente previstos. Aunado a esto, de los hechos denunciados no se desprende que para su elaboración y difusión se hayan excedido los límites establecidos para el financiamiento de los partidos políticos denunciados.

De lo anterior que esta autoridad no cuente con elementos para establecer que con la difusión de los referidos mensajes se trasgreda alguno de los criterios de equidad constitucionalmente previstos, ya que la misma se llevó a cabo, precisamente, a través de la utilización de los tiempos del Estado de los partidos políticos denunciados, que se distribuyen de forma tal que se garantice la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que del análisis a lo establecido en el precepto constitucional de referencia, no se aprecia alguna previsión que, de forma expresa o implícita, prohíba o limite la aparición de un servidor público en la pauta de un partido político, o que establezca una hipótesis normativa que

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

la contemple como causal de infracción. Tampoco se advierte la existencia de alguna hipótesis de la que se pudiera derivar, como lo señalan los denunciantes, una “violación al principio de equidad”, por el grado de influencia que un servidor público —por el simple hecho de serlo, sin actuar en el ejercicio de sus funciones, y sin destinar recursos públicos para ese fin— ejerce ante el electorado, con motivo de su cargo, siendo por ello claro que esta autoridad comicial administrativa está imposibilitada para convertir un principio constitucional (equidad) en un supuesto típico autónomo o bien, para derivar directamente de la Constitución un supuesto de infracción que no está previsto en la misma.

Bajo esta tesitura, es claro que esta autoridad comicial está imposibilitada para convertir un principio constitucional (equidad) en un supuesto típico autónomo o bien, para derivar directamente de la Constitución un supuesto de infracción que no esté directa o indirectamente contemplado en la misma; una conclusión contraria llevaría a esta autoridad a suplantar al órgano de producción legislativa, puesto que en ese caso, un órgano administrativo, como lo es el Instituto Federal Electoral, estaría creando tipos de infracción, lo que se traduciría en actos materialmente legislativos que no encuentran sustento legal y que, antes bien, vulnerarían el principio de reserva de ley y el de tipicidad.

Adicionalmente a lo expresado con anterioridad ha de decirse que esta autoridad resolutora se encuentra imposibilitada para realizar una interpretación de la normatividad comicial de carácter *restrictivo*, es decir, una interpretación *prohibitiva* que arribe a la conclusión de que la conducta materia de la denuncia está conminada con alguna sanción. Ello es así, puesto que, en caso contrario, además de las cuestiones aducidas con anterioridad, se estarían acotando derechos fundamentales relacionados con la libertad de expresión, y no solamente eso, sino que se estaría criminalizando el ejercicio de un derecho de rango suprallegal a través de un acto infraconstitucional, como lo es la interpretación de la norma que esta autoridad lleva a cabo.

Así, ante la posible colisión de cuestiones fundamentales, como lo sería, la equidad en la contienda *versus* la libertad de expresión, y, ante todo, en virtud de la ausencia de un tipo administrativo expreso o implícito, se debe privilegiar el ejercicio del derecho fundamental consistente en la libertad de expresión. Ello, en virtud de que una de las consecuencias del principio *nullum crimen sine lege* es la prohibición de la interpretación analógica *in mala partem*, privilegiando, por el contrario, una interpretación *pro homine*, que garantice el ejercicio de las libertades del individuo, en tanto no existe una ley que le prohíba realizar una determinada conducta.

Todo el presente razonamiento se encuentra impregnado por el fin de las sanciones administrativas, pues, una de las funciones de una norma expresa que prohíba una determinada conducta es la persuasión en el individuo, el cual, al verse conminado por la

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

misma, ajustará —se espera— su conducta a fin de no violentar el precepto prohibitivo.

Así, al establecer y sancionar tipos administrativos que no están previstos en la Constitución o en la ley, se estaría inobservando este aspecto teleológico del régimen sancionatorio y, a todas luces, se estaría faltando al principio de *seguridad jurídica*, ya que el individuo ya no sabría a qué atenerse, pues la seguridad jurídica que implica conocer una prohibición normativa escrita *ex ante* se vería desplazada por la incertidumbre de una prohibición interpretativa *ex post*.

Por lo tanto, es de establecer que tampoco les asiste la razón a los apelantes, cuando argumentan que por razón de la alta investidura que le confiere el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal que ocupa el ahora denunciado, cualquier manifestación que éste realizara, así fuera de manera implícita, en apoyo de un candidato, tendría una repercusión en el electorado, pues al analizar tal conducta o la repercusión a que aluden, a la luz de las disposiciones establecidas en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, no encontramos ninguna que —de forma expresa o implícita— contenga tal supuesto y lo prohíba o limite.

3.- Estudio de la probable violación al principio de equidad relacionado con la vulneración al principio de imparcialidad.

Es necesario asentar, que esta autoridad administrativa electoral, al no encontrar un supuesto autónomo de violación al principio de equidad, planteó desde el primer estudio de fondo que realizó de este asunto, enfocar una probable violación a dicho principio a través de la conculcación al principio de imparcialidad, considerando que no se podría arribar a la conclusión de que se violentó la equidad de la contienda si no es que se vincula a la misma con alguna infracción prevista en forma expresa y específica por la legislación comicial, como lo sería por citar un ejemplo la contenida en el artículo 347, párrafo 1, inciso c), que refiere: *Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos... El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.*

Sin embargo, aun cuando el análisis de la conducta denunciada se realice a la luz del principio de imparcialidad, como ya se razonó en el apartado anterior no se acredita la utilización de recursos públicos por parte del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón vinculado a la aparición en los promocionales materia de la presente queja, así como a su difusión, por tanto se estimó que tampoco por esa vía podría acreditarse violación a la equidad de la contienda.

Y respecto de las manifestaciones que realizan los impetrantes, tampoco se adecúa la conducta denunciada (el impacto en la contienda derivado de la investidura de quien aparece en los

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

promocionales de marras), a las hipótesis normativas vinculadas al uso indebido de recursos públicos.

Por todo lo anterior, es que esta autoridad reitera que no se acredita en ninguna de las vías analizadas, la infracción que se denuncia respecto de la supuesta infracción al principio de equidad contenido en el artículo 41 constitucional, por lo que lo procedente es declarar **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, por su participación en los promocionales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, en los que a decir de los denunciantes, vulneró el principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del grado de influencia que como servidor público ejerce ante el electorado, con motivo de su cargo.

### **PRONUNCIAMIENTO DE FONDO USO INDEBIDO DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO Y MOVIMIENTO CIUDADANO**

**DECIMOQUINTO.** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, conculcaron lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado A, incisos a), c) y g), párrafo 2, y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los numerales 38, párrafo 1, incisos a) y u); 49, párrafos 2, 3 y 5; 56, párrafo 2; 58; 59, párrafos 1 y 2; 66; 69, párrafo 1; 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los artículos 7, párrafos 1 y 2; 13, párrafo 1; 24, párrafo 2, y 36 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha tres de noviembre de dos mil once, derivado de la inclusión de la imagen, nombre y voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los materiales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la entonces coalición denominada "Movimiento Progresista".

Expuesto lo anterior, es de precisar que la existencia, contenido y transmisión de los promocionales identificados con las claves RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, correspondientes a las pautas de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, en los cuales se incluyó la imagen, el nombre y la voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, ha sido debidamente acreditado tal y como se precisó en el apartado relativo a la

**EXISTENCIA DE LOS HECHOS**, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias y por economía procesal se tienen por reproducidos tales argumentos en el presente apartado como si a la letra se insertasen.

Al respecto, debemos tener presente que a partir de la reforma constitucional del año dos mil siete y la legal en dos mil ocho, se diseñó un nuevo régimen para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masivos, como son la radio y la televisión.

En efecto, se estableció que dichos entes públicos tendrían acceso a la radio y la televisión, por medio de los tiempos oficiales del Estado destinados al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución otorga a los partidos políticos en materia electoral, mismos que en todo momento serían administrados por el Instituto Federal Electoral, de la siguiente manera:

- a) Fuera de procesos electorales federales (pautado ordinario).
- b) Dentro de procesos electorales federales, incluyendo los supuestos de precampañas.
- c) En procesos electorales locales con Jornada Electoral coincidente, incluyendo los supuestos de precampañas.
- d) En procesos electorales locales con Jornada Electoral distinta en relación con la elección federal, incluyendo los supuestos de precampañas.

A efecto de dar cumplimiento con lo anterior, y para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituyó el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, como órgano encargado de aprobar los pautados de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos.

De esta forma, una “pauta” al ser el documento técnico mediante el cual se distribuye el tiempo del Estado, convertido en número de mensajes, que corresponde a los Partidos Políticos y a las Autoridades Electorales, en un período determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje y a qué actor político o autoridad en su caso le corresponde, posee una finalidad específica, toda vez que, durante la celebración de los procesos electorales la exposición que requiere un instituto político es mayor a diferencia del periodo en el que no se desarrolla alguno.

Y debe establecerse, que respecto del contenido de los materiales que los partidos políticos pautan en los tiempos que les corresponden por las prerrogativas constitucionales y legales en radio y televisión, sólo tienen como límites, de acuerdo con lo que establece la fracción III, apartado C del artículo 41 Constitucional, “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos o que calumnien a las personas”; de igual manera, en el artículo 342 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece como infracción para de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

los partidos políticos “la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos o que calumnien a las personas”, es decir, que no existe una disposición constitucional ni legal que impida que los partidos políticos puedan incluir en los promocionales que difunden en la pauta a que tienen derecho, a militantes distinguidos, así ocupen estos un cargo de elección popular.

Es decir, por una parte, si bien en los promocionales materia del presente procedimiento se incluyó el nombre, imagen y voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, dicha aparición en los espacios pertenecientes a los tiempos del Estado destinados a las prerrogativas de los partidos políticos denunciados no vulneró el principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos, ni constituyó propaganda personalizada, por ende, no se vulneró el principio de equidad en la contienda, como ya se ha argumentado en el apartado correspondiente.

Por tanto, y toda vez que se ha establecido que no existe una disposición normativa expresa que permita calificar como infracción para los partidos políticos la aparición del ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en los promocionales materia del presente procedimiento, es que debe considerarse infundado el presente procedimiento en contra de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Como ya se ha referido, la denuncia en contra de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la otrora coalición denominada “Movimiento Progresista”, se relaciona con la inclusión de la voz, el nombre y en su caso la imagen del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los promocionales identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los ya referidos partidos denunciados como parte de su propaganda electoral, así como del entonces candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, conducta que se estimó podría tratarse de una violación a las disposiciones que regulan los contenidos en la pauta de los partidos políticos en mención.

Ahora bien, toda vez que esta autoridad refirió que tal conducta podría constituir la transgresión del artículo 41, Base III, apartado A, incisos a), c) y g), párrafo 2, y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los numerales 38, párrafo 1, incisos a) y u); 49, párrafos 2, 3 y 5; 56, párrafo 2; 58; 59, párrafos 1 y 2; 66; 69, párrafo 1; 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los artículos 7, párrafos 1 y 2; 13, párrafo 1; 24, párrafo 2, y 36 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha tres de noviembre de dos mil once, y considerando que al contrastar el hecho denunciado con

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

el supuesto normativo de referencia, es de establecerse que no existe adecuación de la conducta denunciada a la normativa comicial, es decir, no es posible advertir que la ya referida conducta encuadre en las hipótesis normativas que la legislación electoral actual contiene, por lo que al ser analizado todo ello siguiendo el principio ***Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege***, mismo que se traduce como “Ningún delito, ninguna pena sin ley previa”, lo cual al llevarse del derecho penal al derecho administrativo sancionador, nos da la conclusión que, al no existir una disposición en la normativa electoral federal que prohíba expresamente la inclusión de un servidor público en la pauta de los partidos políticos, no sería posible fundar una responsabilidad contra los partidos políticos denunciados, por lo que en definitiva, debe declararse infundado el procedimiento sancionador en contra de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo.

Lo anterior es así, toda vez que como ha quedado precisado, el contenido de los promocionales que difunden los partidos políticos a través de radio y televisión, es libre en cuanto a su contenido y sólo tiene que atender a las restricciones que la ley establece expresamente, por lo que la participación del funcionario denunciado dentro de los promocionales de radio y televisión de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, en el caso bajo estudio, en modo alguno resulta conculcatorio de la normativa electoral federal; en virtud de ello, se considera un ejercicio pleno de sus prerrogativas amparadas bajo la libertad de expresión, emanadas como derecho fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que esta autoridad, en concordancia con lo argumentado en el estudio de fondo respecto de la conducta realizada por el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, contenida en el Considerando DUODÉCIMO del presente fallo, se colige declarar **infundado** el presente Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

### CULPA IN VIGILANDO

**DECIMOSEXTO.-** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el Partido de la Revolución Democrática, infringió lo previsto en los numerales 38, párrafo 1, inciso a) y 342, párrafo primero, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, derivado de la probable omisión a su deber de cuidado, respecto de las conductas que se atribuyen a sus militantes.

Por tal motivo, previo al pronunciamiento de fondo, es importante realizar algunas consideraciones generales respecto al tema que nos ocupa.

Al efecto, debe recordarse que en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, existe la figura de la *culpa in vigilando*, es decir, la responsabilidad que surge en contra de una persona

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

(física o jurídica), por la comisión de un hecho infractor del marco jurídico, misma que le es imputable por el incumplimiento del deber de cuidado que la ley le impone.

Esta figura está reconocida en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, el cual impone a los partidos políticos, la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge el principio de “**respeto absoluto de la norma legal**”, el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía (el Legislador), quien para emitir ese cuerpo normativo tomó en cuenta el bienestar social de la colectividad. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, el simple hecho de violar tales disposiciones afecta los derechos esenciales de la comunidad.

La incorporación del principio antes mencionado al citado artículo 38, párrafo 1, inciso a) del código electoral federal, es de capital importancia por dos razones fundamentales:

- Porque establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en los artículos 39, 341, párrafo 1, inciso a); y 342, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de cuya interpretación conjunta se advierte que un partido político nacional, como tal, será sancionado, por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).
- Porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Ahora bien, uno de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de **garante**, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último

caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo, las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

Cabe destacar que los anteriores razonamientos son consistentes con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vertidos dentro de la resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, emitida por la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional, y que a la postre sirvió como base para la emisión de la siguiente tesis relevante:

**"PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.** La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; este precepto regula: a) el principio de respeto absoluto de la norma, que destaca la mera trasgresión a la

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante –partido político– que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica –culpa in vigilando– sobre las personas que actúan en su ámbito.

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

**Sala Superior, tesis S3EL 034/2004.**

**Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 754-756.”**

No obstante lo antes expuesto, esta autoridad no puede desconocer que el motivo principal de la reforma fue establecer un catálogo de sujetos, así como de posibles infracciones a la normatividad electoral, con el único efecto de que cada uno de ellos fuera responsable de la conducta que realizara.

**En ese orden de ideas, con base en la legislación actual se considera necesario tener un elemento objetivo que permita responsabilizar de forma directa al partido político con la comisión de la conducta que en su caso se esté denunciando, es decir, es necesario que se cuente con un elemento que permita evidenciar que el partido político que ostenta la figura de garante va a recibir un beneficio por la realización de la conducta.**

Ahora bien, con relación a la falta atribuida al Partido de la Revolución Democrática consistente en la inobservancia a su deber de cuidado o **culpa in vigilando** sobre la participación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los promocionales de marras, esta autoridad considera que el Procedimiento Especial Sancionador resulta **infundado**.

Esto es así, porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en distintas ocasiones que resulta inaceptable determinar la responsabilidad de los partidos políticos por conductas infractoras de la normativa electoral, desplegadas

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

por servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones, porque ello implicaría reconocer que los institutos políticos se encuentran en una relación de *supra ordinación* respecto de los servidores públicos, es decir, que los partidos políticos podrían ordenarles a los funcionarios del Estado cómo cumplir con sus atribuciones legales, criterio similar se sostuvo en la ejecutoria recaída al expediente SUP-RAP-545/2011.

Por lo que se estima pertinente declarar **infundado** el presente Procedimiento Especial Sancionador.

### **PRONUNCIAMIENTO DE FONDO RESPECTO DEL C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

**DECIMOSÉPTIMO.-** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el C. **Andrés Manuel López Obrador, Otrora Candidato a la Presidencia de la República por la Coalición Movimiento Progresista**, conculcó lo dispuesto en el artículo 344, párrafo 1, inciso f), vinculado al 134, párrafo séptimo en relación con el diverso 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculado al numeral 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de igual manera en el Acuerdo **CG247/2011 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL ACUERDO CG193/2011 MEDIANTE EL CUAL SE EMITIERON NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EN EL NÚMERO EXPEDIENTE SUP-RAP-147/2011”**; asimismo, por la posible violación a lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo de la Carta Magna, en relación con lo previsto por el numeral 347, párrafo 1, inciso d) del código comicial federal, en relación con el Acuerdo **CG75/2012 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, ASÍ COMO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CON JORNADA COMICIAL COINCIDENTE CON LA FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES EXTRAORDINARIOS A CELEBRARSE EN LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO GUERRERO Y XOCHICOATLÁN, EN**

**EL ESTADO DE HIDALGO Y EL MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN**, y de igual manera por la presunta conculcación a los numerales 41, Base III, apartado A, incisos a), c) y g), párrafo 2, y B; 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 2, 3 y 5; 56, párrafo 2; 58; 59, párrafos 1 y 2; 66; 69, párrafo 1; y 347, párrafo 1, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los artículos 7, párrafos 1 y 2; 13, párrafo 1; 24, párrafo 2, y 36 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha tres de noviembre de dos mil once, derivado de la inclusión de la imagen, nombre y voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los materiales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la otrora coalición denominada "Movimiento Progresista" en beneficio a su campaña electoral.

Al respecto, debe decirse que del análisis a las constancias que obran en poder de esta autoridad, así como a la interpretación sistemática y funcional de la normatividad electoral federal antes mencionada, esta autoridad estima que el presente asunto deviene **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones: En primer término conviene puntualizar que tal y como ya se precisó en el Considerando que antecede, de conformidad con el análisis al acervo probatorio reseñado en el capítulo denominado "**EXISTENCIA DE LOS HECHOS**", ha quedado acreditada la existencia, el contenido y transmisión de los promocionales identificados con las claves **RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12**, correspondientes a las pautas de campaña de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, en los cuales se incluyó el nombre, imagen y la voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

Al respecto conviene resaltar, que tal y como se desprende de los preceptos constitucionales y legales referidos en las consideraciones generales del presente fallo, los partidos políticos nacionales tienen a nivel constitucional garantizada la prerrogativa de acceso a los tiempos del Estado en materia de radio y televisión para el desarrollo de sus actividades, los cuales son administrados por el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, es preciso señalar que los candidatos a cargos de elección popular, no pueden solicitar al Instituto Federal Electoral la transmisión de pauta alguna; toda vez que dicha prerrogativa contemplada a nivel constitucional y legal, se encuentra prevista

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

para los partidos políticos, quienes definen libremente, dentro de los márgenes que da la ley, el contenido de su propaganda, incluida la de radio y televisión.

Sentado lo anterior, en el caso que nos ocupa, el C. Andrés Manuel López Obrador, no obstante la calidad que ostentó de candidato a un cargo de elección popular y que el mismo pudo tener acceso a radio y televisión a través del instituto político por el cual fue postulada su candidatura a la Presidencia de la República para promocionar la misma, es de referir que dichos espacios correspondieron a prerrogativas en favor de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, de las cuales son responsables en cuanto a su contenido, formato y forma en que son difundidos.

En ese sentido, se considera que el C. Andrés Manuel López Obrador al no ser el titular de la prerrogativa de acceso a los tiempos del Estado, para difundir propaganda política o electoral, y por ende la posibilidad de deliberar su contenido y difusión, no le resulta aplicable alguna norma restrictiva de carácter constitucional y legal respecto del uso indebido de los materiales pautados por este Instituto a favor de los partidos políticos nacionales, ya que como se dijo con antelación, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo son quienes, por ser destinatarios de dichas prerrogativas, tienen directamente las obligaciones por el uso que se les dé a los materiales de radio y televisión pautados, independientemente de quién sea partícipe en los mismos.

Es de resaltar que en la queja en la que se hace referencia a la presunta responsabilidad del C. Andrés Manuel López Obrador, otrora candidato a la Presidencia de la República postulado por la entonces Coalición Movimiento Progresista, se le denuncia refiriendo el beneficio que el mismo pudo obtener derivado de la conducta imputada al C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, intentando argumentar los quejosos una especie de "*Culpa in Vigilando*" atribuible al entonces candidato, situación que a todas luces resulta infundada.

En mérito de lo antes expuesto esta autoridad atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, colige que el **C. Andrés Manuel López Obrador**, no transgredió la normativa electoral, por la difusión de los promocionales que incluían la voz e imagen del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de las prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en materia de radio y televisión pautado por el Instituto Federal Electoral en favor de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo para el periodo de campañas del Proceso Electoral Federal 2011-2012, pues se reitera válidamente que son los mismos entes políticos los encargados del contenido de dichas pautas, por lo

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

que se considera declarar **infundado** el presente Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del denunciado.

### **PRONUNCIAMIENTO DE FONDO USO INDEBIDO DE LAS PRERROGATIVAS POR PARTE DE LA COALICIÓN MOVIMIENTO PROGRESISTA**

**DECIMOCTAVO.-** Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si la otrora **Coalición Movimiento Progresista**, conculcó lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado A, incisos a), c) y g), párrafo 2, y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los numerales 38, párrafo 1, incisos a) y u); 49, párrafos 2, 3 y 5; 56, párrafo 2; 58; 59, párrafos 1 y 2; 66; 69, párrafo 1; 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los artículos 7, párrafos 1 y 2; 13, párrafo 1; 24, párrafo 2, y 36 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha tres de noviembre de dos mil once, derivado de la inclusión de la imagen, nombre y voz del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los materiales de radio y televisión identificados con los números RV01221-12, RV01244-12, RV01273-12, RA01979-12, RA01982-12 y RA02017-12, que fueron pautados por el Instituto Federal Electoral como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tienen derecho los Partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, integrantes de la entonces coalición denominada “Movimiento Progresista”, y que dicha pauta fue asignada a dicha coalición por los partidos que la integran.

Al respecto debe señalarse que si bien los impetrantes al presentar sus escritos de queja denunciaron las conductas atribuibles al C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Andrés Manuel López Obrador, así como a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, además encausaron sus imputaciones a la Coalición “Movimiento Progresista”, integrada por los tres entes políticos referidos en el presente párrafo, a lo que se estima conveniente mencionar lo siguiente:

Esta autoridad considera pertinente asentar que, como ha quedado acreditado en líneas precedentes, los promocionales materia del presente Procedimiento Especial Sancionador corresponden a las pautas constitucionales a que tienen derecho los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Sin embargo, aun cuando han quedado acreditadas las conductas transgresoras de la normativa electoral derivadas de la difusión de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

promocionales que incluían la voz e imagen del C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que se ha vinculado una responsabilidad hacia los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, consistente esta en el hecho de haber facilitado el medio comisivo para la realización de la conducta infractora, violación al principio de imparcialidad, que a su vez llevó a la inequidad en el proceso comicial federal 2011 – 2012, dichas conductas no pueden ser imputadas de manera directa a la coalición “Movimiento Progresista”, pues como ya se ha referido, los titulares de la prerrogativa constitucional y legal de acceso a radio y televisión son únicamente a los partidos políticos, no así las coaliciones, por tanto, no le resulta aplicable alguna norma restrictiva de carácter constitucional y legal respecto del uso indebido de los materiales pautados por este Instituto, ya que los mismos son asignados en diversas proporciones por los entes políticos que la integran, por lo que se reitera que la otrora Coalición Movimiento Progresista no vulneró en modo alguno la normativa electoral aplicable, ya que como se dijo con antelación, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo son quienes, por ser destinatarios de dichas prerrogativas, tienen directamente las obligaciones por el uso que se les dé a los materiales de radio y televisión pautados.

Por lo que esta autoridad en concordancia con lo argumentado en el estudio de fondo respecto de la conducta realizada por el C. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, contenida en el Considerando **DUODÉCIMO** del presente fallo, se colige declarar **infundado** el presente Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra de la otrora **Coalición “Movimiento Progresista”**.

**DECIMONOVENO.** Que en atención a los Antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, párrafos 1 y 2; 109, párrafo 1, y 370, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del ordenamiento legal en cita, este Consejo General emite la siguiente:

**SEXO.** **Estudio de fondo.** Este órgano jurisdiccional estima innecesario transcribir los motivos de inconformidad formulados por los actores en los presentes medios de impugnación, dada la falta de obligatoriedad legal de incluirlos en las sentencias.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Así, de la lectura de la demanda, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional formula su inconformidad a partir de tres vertientes:

1. Inobservancia de las consideraciones emitidas por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-329/2012 y SUP-RAP-391/2012, antecedentes del presente asunto.

2. Encuadramiento de la conducta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón con la violación a los principios de imparcialidad, equidad y libertad del sufragio.

3. Responsabilidad de los partidos políticos que integraron la coalición Movimiento Progresista.

Por su parte el Partido Acción Nacional centra su impugnación en el aspecto identificado con el número dos, esto es, en que la conducta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón se aparta de los principios constitucionales de imparcialidad, equidad y libertad del sufragio, destacando en su argumentación la investidura de alto nivel que ostentaba al difundirse los promocionales materia del procedimiento sancionador.

Luego, será en ese orden que se procederá al examen de los planteamientos de los inconformes.

Antes de continuar, se estima necesario precisar que sólo son materia de impugnación los razonamientos contenidos en

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

los considerandos décimo segundo al décimo sexto de la resolución reclamada, sin que de las demandas presentadas por los recurrentes se advierta que formulen argumentos dirigidos a controvertir los razonamientos que sustentan los considerandos décimo séptimo y décimo octavo en los que la responsable analizó las conductas atribuidas al otrora candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, así como de la coalición que lo postuló, “Movimiento Progresista”.

Por tanto, las consideraciones no impugnadas permanecen intocadas para continuar rigiendo el sentido de la resolución recurrida.

### **1. Inobservancia de las consideraciones emitidas en los recursos de apelación SUP-RAP-329/2012 y SUP-RAP-391/2012.**

El Partido Revolucionario Institucional aduce que la resolución impugnada le causa agravio porque carece de la debida fundamentación y motivación, según refiere, porque la autoridad responsable vulneró los principios de exhaustividad, legalidad y congruencia, al realizar un análisis incompleto, sesgado y erróneo de los argumentos planteados en la queja primigenia, así como de las consideraciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación 329/2012 y 391/2012 –antecedentes del asunto que ahora se decide-.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Desde su óptica, en las referidas ejecutorias este órgano jurisdiccional determinó la posible vulneración a los principios de imparcialidad y equidad, bajo parámetros distintos a la utilización de recursos públicos.

Señala, que en el escrito inicial de queja reclamó, fundamentalmente, la violación directa al principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos y, en consecuencia, la violación al principio de equidad que se debe observar en toda contienda electoral, derivadas de la conducta desplegada por Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; así como la vulneración de las normas que regulan la difusión de propaganda electoral por parte de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la coalición Movimiento Progresista.

Y que respecto de ese tema esta Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-329/2012, al resolver sobre la procedencia de medidas cautelares, fijo su postura respecto a que en el caso existía una posible vulneración al principio de equidad por parte de Marcelo Luis Ebrard Casaubón; criterio que reiteró posteriormente, al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-391/2012, en el que ordenó la reposición del procedimiento para el efecto de que la responsable emplazara a los denunciados por la presunta violación al mencionado principio de equidad y, en su oportunidad, se ocupara del estudio de esa violación.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Los anteriores motivos de inconformidad son **infundados**.

Es así, porque los razonamientos emitidos por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-329/20012**, únicamente se dirigieron a sustentar la procedencia de la medida cautelar solicitada, ponderando para ello, **la posible** vulneración al principio de equidad, sin que la responsable quedara vinculada a resolver el fondo del asunto con base en tales argumentaciones.

Se considera así, porque el otorgamiento de una medida cautelar no implica una posición definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de los actos materia de investigación en el procedimiento sancionador, tampoco influye en la resolución de fondo, toda vez que se concede realizando una apreciación a partir de la apariencia del buen derecho del solicitante y el peligro en la demora.

En atención a la naturaleza de este tipo de medidas, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

Lo anterior implica que al resolver sobre una medida cautelar el juzgador realiza un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio que de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

otorgarse la medida solicitada, tal determinación pueda cambiar con el dictado de la resolución definitiva.

Así, el objeto de la sentencia en la que se otorgó la medida cautelar al recurrente, fue impedir la continuación y consumación de un acto que, de acuerdo con el juicio de probabilidad que en aquel momento realizó esta Sala Superior, se estimó que podría resultar antijurídico. La eficacia de la medida consistió en prevenir esencialmente que los efectos de la conducta denunciada no produjeran un daño irreparable por las consecuencias propias, es decir, que no provocara un posible efecto en el voto ciudadano, dada la proximidad de la jornada electoral.

Luego, ante la posible conculcación al orden jurídico, se optó por conceder la medida, sin que en momento alguno se hubiera establecido que estaba acreditada la vulneración al principio de equidad en la contienda, como lo pretende hacer ver el recurrente, o que la responsable quedaba vinculada a resolver en determinado sentido el fondo del asunto.

En efecto, el recurso de apelación identificado con el número **SUP-RAP-329/2012**, se resolvió en el sentido de revocar la negativa de la medida cautelar solicitada y ordenar a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral que, de inmediato, tomara las medidas necesarias para suspender la difusión del spot denunciado. Tal determinación se sustentó en las consideraciones siguientes:

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

- Se consideró que, al resolver sobre la pertinencia de la suspensión de la difusión del spot, la responsable había inobservado el **principio de exhaustividad**, porque se centró en analizar la vulneración al artículo 134 Constitucional, soslayando que la denuncia presentada y la petición de otorgamiento de medidas cautelares no sólo se sustentó en la conculcación al citado precepto constitucional, sino también se planteó la inobservancia de los principios de equidad e imparcialidad en la contienda, bajo el argumento de que éstos no se limitan a que los funcionarios no desvíen o utilicen recursos públicos con fines partidistas o empleen la propaganda institucional con fines de promoción personal; aspecto que no fue ponderado por la autoridad responsable al proveer sobre la suspensión.
- Se dijo que esa falta de exhaustividad habría provocado reenviar el asunto a la responsable para que ésta se pronunciara respecto de la posible conculcación a los referidos principios, pero dado lo avanzado del proceso electoral y para evitar mayor dilación, en plenitud de jurisdicción, procedía examinar si resultaba o no factible ordenar la medida cautelar requerida.
- Después de describir el marco dogmático y normativo conducente, se consideró que la consecuencia de que se continuaran difundiendo los promocionales cuestionados podría tener un efecto en el voto de los ciudadanos, y se razonó que el análisis *prima facie* de los promocionales

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

denunciados permitía advertir que **podrían** conculcar el principio de equidad en la contienda.

- Así, al decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, se ponderó la proximidad de la jornada electoral, que tendría verificativo el dos de julio de dos mil doce, asimismo que el denunciado Marcelo Luis Ebrard Casaubón desempeñaba el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; que dicho servidor público se encontraba sujeto a una constante exposición mediática y sus actividades eran materia de difusión pública por parte de los medios de comunicación; que dicho promocional había tenido un impacto constante y directo en la población en general en veintisiete entidades federativas.
- Que otro elemento que debió tomar en cuenta el Instituto Federal Electoral al momento de resolver las medidas cautelares, es que el contenido del spot implicaba la intervención de un funcionario público, como es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en una campaña electoral, a quienes se les exige solicitar licencia a su cargo con un periodo de anticipación, para poder participar en una contienda electoral, tal como se establece en el artículo 82, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que incluso, hay servidores públicos a los que no se les permite tal participación, como lo señala el diverso artículo 55, fracción V, del Texto Constitucional.
- Y que si bien tales prohibiciones se refieren a un requisito de elegibilidad para ser candidato y ocupar los cargos de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

elección popular en cuestión, se debió tomar en cuenta que la finalidad de tales limitaciones es salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales, evitando que funcionarios públicos de alto nivel, puedan utilizar o emplear su posición para obtener una ventaja indebida en la contienda electoral, por lo que para iniciar su campaña es necesario que previamente se hayan separado de su cargo.

- A partir de los razonamientos que en aquel momento se expusieron, en el contexto de una decisión atiente a una medida cautelar, se concluyó, que se podría llegar a estimar que la participación activa de un servidor público, como es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la campaña electoral, podría conculcar el principio de equidad en la contienda, por lo que bajo los principios de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, se debieron otorgar las medidas cautelares solicitadas.

Como se observa, esta Sala Superior en ningún momento sostuvo que, en el caso, estuviera acreditada la vulneración al principio de equidad, lo que señaló fue que **ante su posible conculcación** y, atendiendo a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, resultaba factible suspender la difusión del promocional en cuestión.

La decisión tomada se orientó por el posible efecto que los promocionales podrían tener en el voto ciudadano, de frente a la proximidad de la jornada electoral, pues la determinación relativa a suspender la difusión se estaba emitiendo el veintiuno

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

de junio del año en curso y la jornada electoral se llevaría a cabo el dos de julio siguiente.

Es verdad que se hizo referencia a que Marcelo Luis Ebrard Casaubón era un servidor público - Jefe de Gobierno del Distrito Federal-, que tal circunstancia era un hecho notorio y que en esa medida su intervención o, dicho de manera más precisa, lo reflejado en un mensaje difundido en radio y televisión, respecto a la posibilidad de integrar el gabinete de un candidato “podría” ser susceptible de vulnerar el principio de equidad en la contienda; sin embargo, se insiste, tales razonamientos se emitieron en el contexto de un análisis preliminar del asunto, fase en la que se resolvió a partir de un ejercicio de probabilidad y esencialmente por la cercanía de la jornada electoral.

Así, la concesión de la medida cautelar solicitada de ninguna manera vinculó al Instituto Federal Electoral o a este órgano jurisdiccional a resolver en determinado sentido el fondo del asunto.

Por las razones que la informan, se considera orientador el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 15/96, sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 16, Tomo III, abril de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

**“SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS**

**CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.**

La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. **En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados,** ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, **teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional** y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión”.

**De igual forma,** se considera que carece de razón el partido recurrente cuando aduce que la autoridad responsable

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

realizó un estudio incompleto, sesgado y erróneo de las consideraciones emitidas por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-391/2012**, pues en su concepto, en esa sentencia se sostuvo que el spot denunciado implicaba vulneración del principio de equidad por parte de Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

Lo anterior es así, porque de la lectura de la ejecutoria emitida en el referido medio de impugnación, se advierte que este órgano jurisdiccional sostuvo que la responsable había vulnerado el principio de exhaustividad, porque de los escritos de denuncia se advertía que los promoventes expusieron, entre otras cuestiones, que Marcelo Luis Ebrard Casaubón, al participar en los promocionales denunciados, contravino el principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 41 Constitucional, en virtud del grado de influencia que ejerce ante el electorado con motivo de su cargo.

No obstante, se consideró, que la referida autoridad responsable, al emitir la resolución entonces impugnada, únicamente se limitó a pronunciarse respecto de la violación al principio de imparcialidad, contenido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 Constitucional, por la utilización de recursos públicos y promoción personalizada, sin analizar si los spots en cuestión, resultaban o no violatorios del principio de equidad en la contienda, reconocido en el artículo 41 del texto Fundamental.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Esta Sala Superior estimó, que el proceder de la autoridad administrativa ponía de manifiesto la existencia de una violación a las formalidades del procedimiento, porque los sujetos denunciados no fueron emplazados por la presunta violación al principio de equidad en la contienda, razón por la cual lo procedente era revocar la resolución impugnada para el efecto de que se repusiera el procedimiento con el fin de emplazar a los presuntos infractores respecto de todas las irregularidades atribuidas –violación al principio de equidad-.

Luego, se destacó, que dado el sentido de la ejecutoria que se dictaba, resultaba innecesario hacer pronunciamiento respecto de los agravios relacionados con el fondo del asunto. Para ilustrar lo anterior, a continuación se transcribe la parte conducente de la sentencia que se analiza:

“[...]”

Por lo anterior, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución impugnada, a efecto de que se regularice el procedimiento y sin anular lo ya actuado, se emplace a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, también por la violación al principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Así, al haber resultado fundado el agravio antes analizado, resulta innecesario pronunciarse respecto de los agravios relacionados con el fondo del asunto.

**DÉCIMO. Efectos de la sentencia.** Al haber resultado fundado el concepto de agravio relativo a la violación de procedimiento aducida, procede revocar la resolución CG496/2012 dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el doce de julio de dos mil doce, respecto de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados, instaurados, entre otras personas, partidos y una coalición, en contra de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por hechos que se considera constituyen infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Lo anterior, para el efecto de que la autoridad responsable regularice el procedimiento y emplace a dicho servidor público, también por violación al principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 41 de la citada Ley Fundamental.

Al efecto, se deberán atender las formalidades del emplazamiento debiendo hacer saber al denunciado expresamente el hecho denunciado, así como la posible conculcación a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal, en particular, por violación al principio de equidad en la contienda; se le cite oportunamente y se señale fecha para la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos en los que pueda sustentar su defensa adecuadamente; y emita una nueva resolución en la que se pronuncie respecto de todos los denunciados y por todas las violaciones propuestas en los escritos de denuncia.

Dichos actos deberán llevarse a cabo a la brevedad, debiendo informar a esta Sala Superior, una vez dictada la resolución en cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra”.

De lo transcrito se desprende que esta Sala Superior no hizo ningún pronunciamiento respecto de los agravios relacionados con el fondo del asunto, esto es, no analizó si en este caso, estaba demostrada la vulneración al principio de equidad, y tampoco vinculó a la responsable a resolver el procedimiento sancionador en determinado sentido, de ahí lo infundado del agravio.

### **2. Encuadramiento de la conducta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón con la violación a los principios de imparcialidad, equidad y libertad del sufragio.**

Los partidos políticos recurrentes sostienen en su argumentación que el instituto electoral responsable, violó los principios de fundamentación y motivación, porque desde el escrito de queja que dio origen a los procedimientos sancionadores, se planteó la violación directa no sólo al

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

principio de imparcialidad sino también al de equidad, porque la conducta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón -en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal- vulneró las normas que regulan la difusión de propaganda electoral, lo que a su vez es imputable a los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Al respecto, el Partido Revolucionario Institucional asegura que la reforma constitucional de dos mil siete tuvo por objeto establecer la *total imparcialidad* de quienes ocupen cargos de gobierno, y por tanto, que se mantengan al margen de las contiendas electorales, derivado de su nivel o grado de influencia en la ciudadanía, así como evitar el *uso ilícito* de los recursos públicos.

En razón de lo anterior, afirma el partido político, antes mencionado, una interpretación teleológica de las normas constitucionales, no sólo lleva a considerar que la prohibición está referida al manejo de los recursos públicos a su disposición, sino también, al ejercicio de la libertad de expresión que como funcionarios públicos tienen durante el desarrollo de la campaña electoral.

Por su parte, el Partido Acción Nacional sostiene que se vulneró el principio de legalidad por indebida fundamentación y motivación, dado que la autoridad electoral analizó el principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, desvinculado del principio de equidad que deben observar los servidores públicos de alto

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

nivel en los términos previstos por el artículo 41 de la norma fundamental.

Bajo esa perspectiva, coinciden los institutos políticos apelantes, que la conducta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón trastocó tanto el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos como los principios de equidad y libertad del sufragio.

Con relación a este punto, los partidos políticos controvierten las consideraciones que plasmó la autoridad electoral responsable, argumentando que uno de los aspectos medulares en que fincó todo su análisis, fue en que **no apreciaba ninguna hipótesis normativa que contemplara la aparición de un servidor público en la pauta de un partido político como causal de infracción.**

En torno a esa manifestación de la autoridad, refiere el Partido Revolucionario Institucional, que las normas jurídicas establecen de manera abstracta y general, las reglas de conducta –permisivas o prohibitivas- que deben observar los sujetos a su imperio, motivo por el cual, no es dable esperar ni exigir que una norma jurídica fundamental – como lo es precisamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- se convierta en un catálogo de conductas particulares y específicas y que estas sean las únicas que actualicen la hipótesis sancionable.

Refiere el Partido Revolucionario Institucional que es inexacto considerar que ante la ausencia de un *supuesto típico*

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

*autónomo* previsto para sancionar la violación al principio de equidad o de impacto en la contienda derivado de la alta investidura, pudiera considerarse que *no se actualiza la potestad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral*.

Afirma que la autoridad electoral, ante la incuestionable supremacía de la Constitución Federal, debió privilegiar su observancia, aun ante el supuesto de ausencia de norma expresa y particular que describiera la conducta contraventora; lo contrario, equivaldría a hacer nugatorios los valores y principios constitucionales, lo que resulta inaceptable, porque se permitiría lo que la doctrina denomina *fraude a la ley* o peor aún, *fraude a la Constitución*.

En suma, sostiene la parte recurrente, que los principios de equidad e igualdad si bien derivan únicamente de lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, deben desprenderse de un espectro más amplio de normas, a saber, los numerales 41, 54, 116, 122 y 134 de la norma fundamental.

La síntesis de los motivos de inconformidad reseñada con anterioridad, permite advertir que los partidos políticos cuestionan el análisis efectuado en la resolución impugnada, en cuanto a la vulneración al principio de legalidad por dos aspectos concretos:

- a) Porque al analizar la conducta atribuida a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en términos de lo dispuesto por el

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsable se centró en la eventual utilización de recursos públicos, desvinculando el mandato previsto en el artículo 41 de la norma suprema, atinente al principio de equidad que también deben respetar los servidores públicos; y

- b) Porque entre las consideraciones que expuso la autoridad electoral, no había lugar a sancionar a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, ante la falta de un *tipo autónomo específico* que prohíba a servidores públicos de *alto nivel* aparecer en los promocionales pautados por los partidos políticos.

Los argumentos planteados por los recurrentes son **infundados**.

A efecto de analizar los motivos de inconformidad, conviene atender de manera concreta la metodología que desarrolló la autoridad en su determinación.

El Instituto Federal Electoral, en los considerandos décimo segundo al décimo cuarto, analizó la responsabilidad atribuida a Marcelo Luis Ebrard Casaubón en los términos siguientes:

En el considerando duodécimo al que identificó como ***“Pronunciamiento de fondo. Infracción al principio de imparcialidad”***, sostuvo:

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Partiendo del análisis del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideró que esa norma se dirigía a procurar que los poderes, órganos y cualquier ente público, se conduzcan con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos no se lleguen a convertir en herramientas que puedan provocar un desequilibrio en la contienda, debido al apoyo gubernamental que se brinde a alguna de las distintas fuerzas políticas.

Señaló que los servidores públicos tenían la responsabilidad de cumplir con rectitud los principios de imparcialidad y equidad, pero sobre todo, durante el desarrollo de una contienda electoral, ya que por las características y el cargo que ocupan, pudieran realizar acciones o incurrir en omisiones tendentes a influir en la contienda electoral.

Agregó, que la disposición constitucional encontraba regulación legal en el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de*

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

*apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011”.*

Asimismo, destacó que el principio de imparcialidad se regulaba a través de las siguientes hipótesis normativas:

- a) Las relacionadas con conductas que implicaran, de alguna forma, el uso de recursos públicos en dinero o en especie; en general, el uso de recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos; de los medios de comunicación social oficiales; así como de los tiempos del Estado en radio o televisión a que tuvieran derecho o que fueran contratados con recursos públicos o cualquier conducta análoga.
  
- b) Las relacionadas con conductas que no necesariamente implicaran el uso de recursos del Estado, sino con la calidad de servidor público que se pudiera ostentar en el momento en que acontecieran los hechos, tales como: las que regulan la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la jornada electoral; y las que prohíben expresamente su intervención en los procesos electorales, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

Concluyó que, en el caso, Marcelo Luis Ebrard Casaubón no transgredió el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en la elaboración y difusión de los spots materia del procedimiento sancionador, en forma alguna, utilizó recursos públicos; dicha persona nunca se ostentó como servidor público; y tampoco obraba en autos prueba que acreditara que efectuó la grabación del promocional en horas laborales.

En consecuencia, sostuvo, la conducta desplegada por Marcelo Luis Ebrard Casaubón no se adecuaba a la hipótesis prevista en el artículo 134, párrafo séptimo, en relación con el diverso 113, ambos de la Constitución Federal, así como con el numeral 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo sobre imparcialidad, antes referido, y que tampoco encuadraba en algún otro supuesto normativo, frente a la ausencia de disposición que prohibiera expresamente la aparición de un servidor público en la pauta de los partidos políticos, de ahí que carecía de elementos para establecer responsabilidad al referido denunciado.

Consideró, que estimar lo contrario implicaría afectar un derecho fundamental como la libertad de expresión y, enseguida, procedió a examinar el aludido derecho fundamental y el diverso de equidad en la contienda, concluyendo que no era

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

dable perseguir un fin constitucional, a costa de la afectación innecesaria y desmedida de otros derechos, como la libertad de expresión, ya que de considerarlo así, se vulneraría el derecho de los ciudadanos a saber cuál es la postura de uno de los actuales gobernantes, sobre uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

En el siguiente considerando, identificado como ***“Pronunciamiento de fondo. Infracción relativa a la propaganda personalizada”***, la responsable concluyó:

Que la conducta analizada tampoco se ubicaba en la restricción constitucional del párrafo octavo del artículo 134 de la Carta Fundamental, ya que los promocionales, objeto de examen, en forma alguna, evidenciaban promoción personalizada de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, ya que en ellos no se hizo referencia a la calidad de servidor público y tampoco eran reveladores de que aspirara a buscar algún cargo de elección popular.

Finalmente, en el considerando décimo cuarto, identificado como ***“Pronunciamiento de fondo. Infracción al principio de equidad”***, el Consejo General responsable determinó:

- Que el análisis de una presunta violación al principio de equidad reconocido en el artículo 41 Constitucional, debía acotarse a la posible transgresión de alguno de los criterios de equidad previsto en ese precepto constitucional.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

- Que los promocionales fueron pautados en los tiempos del Estado que correspondían a los partidos políticos que integraron la coalición Movimiento Progresista, durante la etapa de campaña; que se trató de propaganda permitida legalmente, y que difundió en tiempo de radio y televisión del Estado asignado a los partidos políticos, sino de propaganda electoral de los partidos políticos, emitida dentro de los límites temporales y de distribución constitucional y legalmente permitidos; y que tampoco se advertía que para su elaboración se hubieran excedido los límites establecidos para el financiamiento público de los partidos denunciados, por lo que la conducta denunciada se ajustaba a lo preceptuado en esa norma constitucional.

Consecuentemente, la responsable estimó que carecía de elementos para considerar transgredido alguno de los criterios de equidad constitucionalmente previstos.

De igual forma, consideró que del análisis a lo establecido en el artículo 41 Constitucional, en forma alguna, establecía alguna previsión, expresa o implícita, que prohibiera o limitara la aparición de un servidor público en las pautas de un partido político, y que tampoco existía alguna hipótesis normativa que contemplara esa conducta como causal de infracción.

Agregó, que se carecía de hipótesis de la que se pudiera derivar una violación al principio de equidad por el grado de influencia que un servidor público pudiera ejercer ante el electorado con motivo de su cargo, aun cuando no hubiera

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

actuado en ejercicio de sus funciones o destinado recursos públicos para ese fin.

Por tal razón esa autoridad sostuvo que estaba imposibilitada para convertir un principio constitucional –el de equidad-, en un supuesto típico autónomo o para derivar directamente de la Constitución un supuesto de infracción que no estuviera previsto en ella.

Aunado a lo anterior, precisó, que de considerar sancionable la conducta denunciada, se estaría acotando la libertad de expresión del denunciado, “criminalizando” el ejercicio de un derecho de rango constitucional.

Así, al concluir que se estaba en un supuesto de hecho, carente de regulación normativa, el Instituto Federal Electoral procedió a examinar en una idea de ponderación, -ante la posible colisión de derechos fundamentales-, la equidad en la contienda y la libertad de expresión, y concluyó, que se debería privilegiar este último, dado que el principio *nullum crimen sine lege* prohíbe la interpretación analógica tratándose de la imposición de sanciones; por el contrario, sostuvo, que la interpretación *pro homine* garantizaba el ejercicio de las libertades del individuo, habida cuenta que no existe una ley que contemple la prohibición de realizar la conducta denunciada.

Finalmente, señaló la responsable, desde que emitió la primera resolución en el procedimiento sancionador, sin

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

encontrar algún supuesto autónomo de violación al principio de equidad, enfocó la probable violación a este principio a través de la conculcación al principio de imparcialidad, puesto que la eventual transgresión al principio de equidad en la contienda, debía vincularse con alguna infracción prevista en la legislación comicial, como sería la hipótesis contenida en el artículo 347, párrafo 1, inciso c), que prevé como supuesto de infracción, la vulneración al principio de imparcialidad, reconocido en el artículo 134 Constitucional.

En ese sentido, estimó que ante la falta de elementos demostrativos en el sentido de que Marcelo Luis Ebrard Casaubón utilizó recursos públicos para realizar y difundir los promocionales, no se podía considerar violado el principio de imparcialidad; en consecuencia tampoco podía actualizarse transgresión al principio de equidad en la contienda.

Como puede verse, el análisis realizado en los apartados reseñados, partió en todo momento, de una premisa esencial atinente a que los hechos objeto de la denuncia carecían de regulación mediante un tipo autónomo; ante tal escenario la autoridad responsable efectuó el análisis del ejercicio de la libertad de expresión de los ciudadanos que ocupan un cargo público y su eventual enfrentamiento con el postulado de equidad en la contienda.

Esta Sala Superior considera que el esquema normativo constitucional y legal, permite advertir un ámbito de prohibición concreto que los servidores públicos deben observar a efecto

de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Al respecto, debe hacerse referencia al marco normativo integral aplicable:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 41.**

**A.**

...

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

**Artículo 134.**

”

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de procesos comiciales a efecto de salvaguardar principios rectores de la elección.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Ambos dispositivos, de manera complementaria, imponen deberes específicos a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, pero además, abstenerse de intervenir **influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.**

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al deber de abstenerse de *contratar o adquirir* tiempos en radio y televisión con el objetivo de **influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, apartado A, inciso g), párrafos dos y tres, de la Constitución Federal.**

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, eviten actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos; en específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando la realización de promoción personalizada y en general, en el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda; para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

por objeto influir en la voluntad del electorado; empero, ello en forma alguna implica, como determinó la responsable, una exigencia causal entre la utilización de recursos públicos y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto de los artículos constitucionales en estudio, permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral, está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Por su parte, la legislación ordinaria explicita el contenido de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, en un ámbito sancionador específico al señalar lo siguiente:

### **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **Artículo 347**

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

- a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;
- b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

- la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
  - d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
  - e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y
  - f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

El precepto legal en comento, ilustra con claridad que el mandato-prohibición que se impone a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal- alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

En esa tesitura, es posible advertir, que carece de sustento jurídico la conclusión de la responsable en cuanto a que la conducta que dio origen a los procedimientos sancionadores, esté exenta de regulación normativa, por la

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

ausencia de un supuesto de regulación autónomo, como lo argumentan los actores.

Al respecto, es oportuno señalar que la doctrina ha aportado una teoría específica de la naturaleza y particularidades que guardan los principios con relación a las normas y la forma como ambos conviven en la conformación de un orden normativo integral.

Así, debe resaltarse la posición de Ronald Dworkin que al efecto señala: *“la diferencia entre los principios jurídicos y normas jurídicas es una distinción lógica. Ambos conjuntos de estándares apuntan a decisiones particulares referentes a la obligación jurídica en determinadas circunstancias pero difieren en el carácter de la orientación que le dan”*<sup>1</sup>.

Ahora bien, se considera dable precisar que el razonamiento judicial ha de ajustarse a ciertos parámetros de racionalidad y responder a determinados valores objetivos, apartándose del subjetivismo y la arbitrariedad, en el análisis del caso concreto sometido a su jurisdicción, a fin de determinar si los hechos relevantes que dan origen al asunto se adecuan o no a algún supuesto de restricción.

Esta Sala Superior ha direccionado su criterio en el sentido de que, el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas electorales, evidencia más que uniformidad

---

<sup>1</sup> Working Ronald, “Los derechos en serio”, editorial Ariel, página 75.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

normativa, una unidad sistémica<sup>2</sup>; de manera que, en esa unidad también se ubican las normas dirigidas a garantizar postulados y principios instituidos por el poder reformador de la Constitución, con la finalidad de preservar los principios que han de regir los procesos electorales.

En esa medida, se ha considerado que al derecho electoral sancionador le son aplicables los principios del *ius puniendi*. Con el traslado de esos principios al ámbito electoral sancionador, lo que se busca es dotar a éste de certeza, apartándolo de cualquier ejercicio arbitrario o discrecional.

Desde esa perspectiva, se estima que la recepción de los principios del *ius puniendi* por el ámbito electoral sancionador, además de otorgar certeza en cuanto a la existencia de las infracciones y sus consecuencias, también busca garantizar la eficacia de los principios que rigen el proceso electoral.

De ahí que la protección de los aludidos principios genera la posibilidad de analizar la eventual transgresión y de ser así, sancionar a un servidor público por aparecer en un pautado de un partido político, sin la existencia de una adecuación exacta del supuesto legal de la prohibición.

En las relatadas consideraciones, atento a las particularidades propias de los principios rectores del proceso

---

<sup>2</sup> Tesis Relevante de esta Sala Superior, publicada en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, Tomo Tesis, Volumen 2, páginas 1020 a 1022, bajo el rubro: “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**”

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

electoral destacados con anterioridad, es válido establecer que el diseño normativo impone que sean los órganos encargados de la jurisdicción -administrativa o judicial- quienes desentrañen si el hecho que se somete a su análisis, se adecua o no al ámbito de la restricción.

Bajo este contexto, lo procedente es que esta Sala Superior aborde de manera concreta y directa si los promocionales cuestionados vulneraron o no el principio de equidad en la contienda, con base en la argumentación propuesta por los institutos políticos apelantes.

Con este fin es oportuno destacar, en principio, que el procedimiento sancionador inició con las respectivas denuncias interpuestas, entre otros, por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, por la difusión, de promocionales, en radio y televisión, donde aparece y se escucha a Marcelo Luis Ebrard Casaubón -en ese momento Jefe de Gobierno del Distrito Federal-, quien dirigió un mensaje, en el que señalaba acciones que realizaría como Secretario de Gobernación, de ser electo Andrés Manuel López Obrador, en ese entonces candidato a la Presidencia de la República.

De autos se advierte que la transmisión del spot tuvo cobertura nacional en radio y televisión, **durante el lapso del quince al veintiuno de junio de dos mil doce**, esto es, en el

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

contexto del proceso electoral dos mil once-dos mil doce<sup>3</sup>, para elegir al Presidente de la República.

Asimismo, que la difusión se realizó dentro de los pautados de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista que postuló al referido candidato presidencial.

Se estima conveniente realizar la descripción del contenido de los referidos spots. Los que se transmitieron en televisión –RV0121-12, RV01244-12 y RV0123-12-, muestran la imagen de Marcelo Luis Ebrard Casaubón emitiendo el siguiente mensaje:

“Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, me voy a dedicar con la experiencia que tengo y todo mi esfuerzo a serenar a México, que podamos renovar policías, introducir tecnologías y trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos para lograr la tranquilidad que tanto anhelamos para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso”.

En el cuadro final de cada uno de esos promocionales aparece la leyenda “*AMLO PRESIDENTE 2012*”, así como los logotipos de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, respectivamente; asimismo, se escucha una voz en off que, en cada uno de los promocionales, decía: “*Andrés Manuel López Obrador Presidente. Unidos es posible PRD*”, “*Andrés Manuel*

---

<sup>3</sup> El proceso electoral 2011-2012 inicio el siete de octubre de dos mil once y concluyó el treinta y uno de agosto de dos mil doce.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

*López Obrador Presidente. Unidos es posible Partido del Trabajo ‘Vota sólo PT’*, y *“Cruza el águila por Diputados y Senadores. Movimiento Ciudadano”*.

De los promocionales difundidos en radio –RA0197912, RA01982 y RA02017-12, se escucha la voz en off diciendo “Habla Marcelo Ebrard” y, enseguida:

“Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, me voy a dedicar con la experiencia que tengo y todo mi esfuerzo a serenar a México, que podamos renovar policías, introducir tecnologías y trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos para lograr la tranquilidad que tanto anhelamos para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso”.

Concluido el mensaje de Marcelo Luis Ebrard Casaubón se escucha una voz en off que en cada uno de los promocionales decía: *“Andrés Manuel Presidente. Unidos es posible. PRD”*, *“Andrés Manuel Presidente. Partido del Trabajo”*; y *“Cruza el Águila por Diputados y Senadores. Movimiento Ciudadano”*.

Como se observa, los promocionales transmitidos, tanto en radio como en televisión, son idénticos en cuanto a la línea discursiva de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, quien exteriorizó que como Secretario de Gobernación, en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se dedicaría con la experiencia que afirmó tener y todo su esfuerzo, a serenar a México, asimismo que renovaría policías, introduciría tecnologías y trabajaría en conjunto con la ciudadanía para lograr la

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

tranquilidad, según señaló, para “*nosotros y para nuestros hijos*”.

Ahora, como se mencionó anteriormente, los referidos promocionales, difundidos del quince al veintiuno de junio de dos mil doce, se enmarcaron en el contexto del proceso electoral para elegir al Presidente de la República. Específicamente, surgieron en la etapa de campaña electoral que inició el treinta de marzo y concluyó el veintisiete de junio de este año.

De esta forma, debe destacarse, que desde el inicio de su campaña, el otrora candidato a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador introdujo como parte de las propuestas de su propaganda electoral, que de llegar a la Presidencia de la República, Marcelo Luis Ebrard Casaubón sería nombrado Secretario de Gobernación, entre otros funcionarios que reveló; esto es, permeó mediáticamente un tema específico atinente a las eventuales designaciones en relación con su gabinete y, en esa medida se trasladaron al espacio público para su análisis y discusión.

En este contexto es oportuno destacar que el treinta y uno de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG345/2012 por el que se determinaron las bases para la celebración del segundo debate, entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Con base en el citado Acuerdo, **el diez de junio de dos mil doce**, se llevó a cabo el segundo debate entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de la República. Durante el desarrollo de éste, el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, en torno al tema que se analiza, es decir, en relación a las personas que formarían parte de su gabinete, enfatizó que Marcelo Luis Ebrard Casaubón sería nombrado Secretario de Gobernación.

Además de la citada propuesta, agregó, que Rogelio Ramírez de la O, ocuparía el cargo de Secretario de Hacienda, Fernando Turner fungiría como Secretario de Desarrollo Económico, Javier Jiménez Espriú ejercería el cargo de Secretario de Comunicaciones, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano sería Director de Pemex, aludió a Juan Ramón de la Fuente como Secretario de Educación, señaló que René Drucker sería el titular de la Secretaría de la Ciencia y la Tecnología; asimismo, que Elena Poniatowska sería Secretaria de Cultura, Genaro Góngora Pimentel se desempeñaría como Consejero Jurídico de la Presidencia, Jorge Eduardo Navarrete Secretario de Relaciones Exteriores y José Agustín Pinchetti ocuparía el cargo de Secretario del Trabajo y Previsión Social.

De esa manera, la referencia concreta a Marcelo Luis Ebrard Casaubón como posible Secretario de Gobernación, del eventual gabinete del entonces candidato presidencial, se introdujo como tema de ese debate y a partir de ello formó parte de la campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Así, lo expuesto por el otrora candidato presidencial, en torno a que Marcelo Luis Ebrard Casaubón formaría parte de su gabinete como Secretario de Gobernación, se introdujo al debate político como parte de su estrategia de campaña y se replicó, de manera consistente, en diversos medios de comunicación social.

Incluso, algunos medios de difusión escrita, como el periódico “El Universal”, en sus publicaciones de tres y treinta de abril de dos mil doce, dieron cuenta de que el referido candidato comunicó al electorado que Marcelo Luis Ebrard Casaubón ocuparía el cargo de Secretario de Gobernación en caso de llegar a la Presidencia de la República. De la misma forma en espacios noticiosos, como el de la periodista Carmen Aristegui, el once de junio del presente año, se hizo eco de lo expresado por el entonces candidato en el segundo debate presidencial, respecto a la conformación de su gabinete y en especial al cargo que ocuparía Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

Los anteriores datos se invocan como hechos notorios en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese orden, se considera que los promocionales, difundidos entre el quince y el veintiuno de junio del año en curso, en los que Marcelo Luis Ebrard Casaubón apareció anunciando, que en el probable gobierno del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, ocuparía el cargo de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Secretario de Gobernación, así como las acciones que con tal calidad llevaría a cabo, se introdujeron al debate en la línea de lo expresado por el referido candidato, como propuestas concretas en cuanto a las personas que integrarían su gabinete, en caso de llegar a la Presidencia de la República y en el marco de la campaña electoral para ocupar dicho cargo.

Una vez expuesto el contexto fáctico en el que se enmarcó la difusión de los spots denunciados, lo que sigue es definir si ello produjo alguna transgresión al orden constitucional y legal.

Respecto de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, reconocidos en los artículos 41 y 134 Constitucionales, esta Sala Superior, en su ejercicio interpretativo, ha fijado diversos criterios.

Al efectuar el análisis del párrafo séptimo del artículo 134, en relación con el 41, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha partido de la base que dichos preceptos establecen la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.

Asimismo, que el texto fundamental reconoce las libertades fundamentales de expresión y asociación en materia política a los ciudadanos, que no pueden restringirse por la sola circunstancia de ocupar un cargo público, sino que únicamente

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.

Ha concluido que la asistencia de los servidores públicos, en días inhábiles, a eventos de proselitismo en apoyo a determinada fuerza política, está excluida en la citada restricción, ya que tal conducta, *per se*, en forma alguna implica uso de recursos del Estado; por el contrario, dicha conducta se encuentra amparada en el ejercicio de las referidas libertades fundamentales<sup>4</sup>.

En la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-75/2010, se reconoció que la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser utilizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales, siempre que se abstengan de utilizar recursos públicos para ese propósito.

De igual forma, esta Sala Superior ha considerado que los párrafos octavo y noveno del artículo 134, en relación con el 41, bases II y V, párrafo segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 14/2012, aprobada en en sesión pública celebrada **el treinta de mayo de dos mil doce**, cuyo rubro es el siguiente: **“ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”**.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales.

Sin que tal mandato pretenda limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, ni impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones.

Por tal razón se ha estimado que la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, si se abstienen de difundir mensajes que revelen alguna pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales<sup>5</sup>.

Respecto a la imparcialidad de los servidores públicos, en diversos precedentes, esta Sala Superior ha señalado que la reforma constitucional de dos mil siete, se orientó, entre otros, por los objetivos siguientes<sup>6</sup>:

\* Ordenar a los poderes públicos, en todos los niveles, que observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

---

<sup>5</sup> Tesis XXI/2009, aprobada en sesión pública de quince de julio de dos mil nueve, de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**

<sup>6</sup> Sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-318/2012 y SUP-RAP-405/2012, emitidas en sesiones públicas de 4 de julio y 28 de agosto, ambos de 2012.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

\* Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargos de elección popular, y también el uso del propio poder para promover ambiciones personales de índole política.

\* Ordenar a quienes ocupan un cargo de gobierno, total imparcialidad en las contiendas electorales.

Asimismo, que el artículo 134 Constitucional, -que reconoce el principio de imparcialidad, -no tiene como objetivo prohibir a los servidores públicos que ejerzan sus libertades fundamentales que les asiste inherentemente como ciudadanos, sino evitar que el ejercicio de la función pública encomendada, se utilice con motivos electorales para favorecer o afectar a determinada opción política o bien, para satisfacer aspiraciones electorales personales.

En relación con el tema de las libertades de los servidores públicos, en el contexto de un proceso electoral, esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-405/2012 sostuvo que los servidores públicos violan el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, en relación con los numerales 41, base III, apartado C, y 113, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, el 347, párrafo 1, incisos c) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando, en ejercicio de las funciones propias del cargo público encomendado, se pronuncien a favor o contra algún candidato o partido político.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En el citado precedente, se analizaron expresiones realizadas por un servidor público en el contexto de una contienda electoral, las cuales se sostuvo, son susceptibles de vulnerar el principio de imparcialidad reconocido en el párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, siempre y cuando se emitan por los servidores públicos como resultado de sus funciones e impliquen un pronunciamiento a favor o en contra de algún candidato o fuerza política.

**Las orientaciones anteriores evidencian, que el tamiz jurisdiccional que se ha desarrollado, pondera en cada caso, si los acontecimientos denunciados en particular hacen patente la vulneración a los principios referidos.**

Los hechos que rodean el caso que se somete al conocimiento del órgano jurisdiccional, son los que marcan la pauta para establecer si se ubican o no en el ámbito de restricción constitucional del artículo 134 en relación con el 41 Constitucionales y, por ende, si encuadran en el supuesto legal del artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en lo anterior y luego del análisis del contenido de los promocionales, así como del contexto fáctico que enmarcó su difusión, esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, Marcelo Luis Ebrard Casaubón emitió el mensaje contenido en ellos, como parte de un posicionamiento que asume a título personal, respecto a la posibilidad de ocupar el cargo de Secretario de Gobernación, en el evento de que

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Andrés Manuel López Obrador resultara triunfador en la elección presidencial de dos mil doce.

Aun cuando Marcelo Luis Ebrard Casaubón hace una alusión expresa al eventual Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, -entonces candidato presidencial-, se advierte que tal mención la realizó en la propia línea discursiva propuesta por el otrora candidato, quien manejó como parte de las propuestas de su campaña electoral, -en particular, a partir del desarrollo del segundo debate presidencial-, que en su gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubón ocuparía el cargo de Secretario de Gobernación.

Las particularidades del caso evidencian, que los spots surgieron con posterioridad a que el entonces candidato presidencial introdujera al debate político el tema de la conformación de su gabinete, en lo que interesa, que Marcelo Luis Ebrard Casaubón ocuparía el cargo de Secretario de Gobernación, entre otras designaciones que realizaría de llegar a ser titular del ejecutivo Federal.

Es así porque de lo expresado por el entonces candidato presidencial, como del contenido de los promocionales en cuestión, se puede considerar que estos últimos, apreciados en su contexto formaban parte del discurso político manejado tanto por el candidato en comento, como la coalición que lo postuló; reconociendo que aporta el posicionamiento específico de quien siendo militante y servidor público, respondía a una propuesta concreta en el contexto destacado.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Debe ponderarse que en el mensaje emitido por Marcelo Luis Ebrard Casaubón, no solicita en forma expresa el voto a favor de Andrés Manuel López Obrador, ni la plataforma electoral de éste.

También se advierte, que los spots difundidos, en radio y televisión, se dieron dentro del tiempo constitucional y legalmente asignado por el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos que integraron la coalición Movimiento Progresista, que postuló al entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador.

Es dable considerar que hacer del conocimiento público que Marcelo Luis Ebrard Casaubón sería el Secretario de Gobernación en el eventual Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, desde la perspectiva en que se desarrollaron los eventos, formó parte de un posicionamiento político, a partir de lo que previamente había anunciado el aludido candidato; es muy cuestionable que en una contienda electoral quien aspira a ocupar un cargo de elección popular tenga como imperativo reservar el nombre de las personas que lo acompañarían en su gestión, cuando algunos de ellos sean funcionarios públicos; de ahí que dar a conocer la conformación de su gabinete permite que esa propuesta sea valorada y discutida por la sociedad, con las consecuencias favorables o desfavorables que ello traiga aparejado.

Sobre el tema a debate, es útil traer a cuenta algunas reflexiones en torno a la dimensión que debe tener la libertad de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, en relación a temas como las campañas políticas, y el voto informado.

El derecho que tiene la sociedad a estar informada, se constituye como piedra angular de la democracia representativa; es una condición esencial para formar una opinión pública libre e informada; comprende la posibilidad de allegarse de información, de informar, así como de ser informado. En él están inmersas las facultades de recibir información objetiva y oportuna; es decir a enterarse de todas las noticias posibles.

Entre sus características está que es universal, inalienable e inviolable, lo que obedece a su reconocimiento como derecho humano y, como tal sujeto a limitaciones.

Se trata de un derecho de doble vía, en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información, es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien tiene la facultad de recibirla.

Así, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado ha de garantizar el derecho a la información, en los términos siguientes:

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

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Por su parte el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce:

**“Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Asimismo, los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos señalan:

### **“Artículo 19**

**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”.

### **“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”.

Los preceptos transcritos reconocen el derecho de las personas a expresar sus propios pensamientos, ideas e informaciones, así como el correlativo derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar informada.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En ese sentido, se considera factible que los funcionarios públicos, como todas las personas, son titulares de la libertad a exteriorizar sus ideas. No obstante, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas derivadas del cargo que ostentan, es decir, **está sujeta a ciertas limitaciones y responsabilidades, previstas desde el ámbito constitucional.**

Por su parte, **la sociedad tiene el derecho a recibir el mayor número de información y opiniones, así como la posibilidad de negarse a recibirlas**, es decir, tiene derecho a recibir información y a seleccionar, positiva o negativamente, aquella que le satisfaga plenamente.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el precedente Olmedo Bustos y otros vs. Chile (caso “La última tentación de Cristo”), señaló que la sociedad tiene derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, como parte de la dimensión colectiva de la libertad de expresión.

Sostuvo que la libertad de expresión tiene una doble dimensión -individual y social o colectiva-.

Respecto a la dimensión social o colectiva indicó que se traduce en el derecho que tiene la sociedad a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Textualmente indicó:

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

“Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13º de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y debe ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión [...]”.

En la misma línea dirigió su criterio al resolver la opinión consultiva 5/85,<sup>7</sup> “La colegiación obligatoria de periodistas”, al sostener lo siguiente:

30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el

---

<sup>7</sup> Opinión Consulta OC-5/85 “La Colegiación Obligatoria de periodistas” (art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 13 noviembre de 1985.

pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

33. Las dos dimensiones mencionadas (*supra* 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

De acuerdo con lo señalado por el tribunal interamericano para el ciudadano tiene tanta importancia el derecho a difundir sus ideas o posicionamientos, **como el conocimiento de la opinión ajena o la obtención de la información o noticias que otros le puedan proporcionar, esto es, a recibir la mayor información posible.**

Este derecho que tiene la sociedad a recibir la mayor información posible, incluye, desde luego, temas de interés público, que abonen a **la formación de una opinión pública**

**informada**, indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.

Destacó, que las dos dimensiones de la libertad de expresión, tanto la individual, como la social o colectiva, deben garantizarse simultáneamente, y que no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa, basado en la eliminación de las informaciones que, a criterio del censor, pudieran ser falsas.

Así, el contenido de los spots cuestionados, lo que muestran objetivamente, es que Marcelo Luis Ebrard Casaubón comunicó a la audiencia la posición particular, que asumiría en el eventual caso de ser electo Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador y, de ser así, en su gestión como Secretario de Gobernación.

La consecuencia material de su expresión significó, la exteriorización de un posicionamiento, que en este caso particular, no se advirtió transgresora de algún principio constitucional; puesto que a partir de la época en que se difundieron los spots cuestionados se deduce que su aparición en los medios de comunicación formó parte del debate político que se generó justo después del propio evento en donde los entonces candidatos a la presidencia de la República expusieron diversos posicionamiento y ofrecimientos de campaña; en concreto, Andrés Manuel López Obrador propuso a Marcelo Luis Ebrard Casaubón como Secretario de

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Gobernación, en el eventual caso de ser electo Presidente de la República.

De esta forma, atento al marco político-temporal en que tuvo lugar la difusión de los mensajes materia de la litis; esto es, en plena campaña electoral, es válido establecer que se dan en un periodo lógico y apto para optimizar el derecho que tiene la opinión pública a estar informada.

En el contexto anotado, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que carece de sustento determinar la violación al principio de equidad por la sola difusión de los mensajes denunciados por la aparición y exposición de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en los términos en que lo hizo, con base en que era un servidor público, con las particularidades destacadas.

Así, atento al caso concreto sometido a análisis, es excesivo sostener que los promocionales en cuestión, por la sola investidura y gestión de Marcelo Luis Ebrard Casaubón - quien en ningún momento hizo referencia al cargo público que en ese momento ocupaba-, afectaron la equidad en la contienda y la imparcialidad del servidor público involucrado.

Merece consideración aparte, destacar que no es dable medir con exactitud, el impacto que los mensajes pudieron tener sobre el electorado, puesto que se desconoce si las expresiones emitidas en él pudieron resultar favorables a las aspiraciones de Andrés Manuel López Obrador.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Lo anterior es así, porque el voto debe ser resultado de una decisión personal, libre y sobre todo es secreto; luego, conocer si la exposición de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en los promocionales cuestionados, benefició efectivamente al candidato postulado por la coalición Movimiento Progresista, como se adujo por los denunciantes, resultaría materialmente complejo.

En ese sentido, este Tribunal considera que, en forma alguna es razonable sostener que el mensaje emitido, en radio y televisión, en el que aparecer Marcelo Luis Ebrard Casaubón expresando su posicionamiento concreto respecto a la propuesta de un candidato presidencial en relación con la posibilidad de integrar su gabinete, en sí misma, de lugar a un necesario desequilibrio de la contienda electoral y, que a partir de ello se transgreda el principio de equidad.

Sobre todo, si como se señaló con anterioridad, se trató de un mensaje que, en el contexto del debate político, no aportaba más que el posicionamiento del emisor respecto a que ocuparía el cargo de Secretario de Gobernación en el eventual gobierno de uno de los candidatos a la Presidencia de la República, así como las acciones que emprendería en esa calidad, sin que, en sí mismo, ponga de manifiesto un beneficio al aludido candidato.

En consecuencia, al no advertirse la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, se consideran infundados los motivos de inconformidad.

## **2. Responsabilidad de los partidos políticos ahora terceros interesados.**

El Partido Revolucionario Institucional señala que los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, debieron ser sancionados dado que los promocionales en cuestión no se ajustaron a la normativa constitucional y legal aplicable, al incluir en su propaganda electoral la participación de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, indican, porque la inclusión de un servidor público en las pautas de los partidos políticos, constituye un uso indebido de sus prerrogativas; asimismo, porque eran responsables de vigilar que la conducta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón se ajustara a la normativa electoral, acorde con el objetivo que se busca con la figura de la *culpa in vigilando*.

Los anteriores planteamientos son **infundados**.

Es así, porque como se ha venido razonando en esta ejecutoria, los hechos atribuidos a Marcelo Luis Ebrard Casaubón no encuadran en algún supuesto de restricción constitucional y legal, es decir, se traducen en un ejercicio legítimo de la posibilidad de informar a la ciudadanía sobre un tema de interés público; en consecuencia, no resulta factible atribuir responsabilidad a los partidos políticos que difundieron en los tiempos, en radio y televisión, que tienen asignados, un promocional que no se considera ilícito.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

En ese sentido, al no existir conducta irregular imputable a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, tampoco se podría determinar responsabilidad a los partidos políticos, ni aun ante la aplicación de los parámetros que se han establecido por *culpa in vigilando*; ya que éstos presuponen la ilicitud de una conducta cuya tutela o protección, aun siendo cometida por los militantes del partido político, puede ser razonablemente exigible a las organizaciones políticas.

Por las razones apuntadas, ante lo infundado de los argumentos planteados por los partidos recurrentes, lo procedente es confirmar la resolución recurrida.

Por lo expuesto y fundado se

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-492/2012 al diverso SUP-RAP-482/2012. Para lo cual, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria, a los autos del medio de impugnación acumulado.

**SEGUNDO.-** En la materia de la revisión, se confirma la resolución CG681/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión extraordinaria de diecisiete de octubre del año que transcurre.

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

Notifíquese **personalmente** a los actores y a los terceros interesados, por correo electrónico al Consejo General del Instituto Federal Electoral y por estrados a los demás interesados, lo anterior, con fundamento en los artículos 9º, párrafo 4, 26, 28, 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes, hecho lo cual, remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto definitivamente concluido.

Así, por mayoría de cinco votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con los votos en contra de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-RAP-482/2012 Y SUP-RAP-492/2012 ACUMULADOS.**

Con el respeto que me merecen los señores Magistrados, disiento de la sentencia recaída al recurso de apelación arriba identificado, en donde se determina confirmar la resolución CG681/2012 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

doce, dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados.

Mi disenso radica en que, el promocional en el que aparece Marcelo Ebrard Casaubón y señala que: como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se dedicaría a serenar a México, a renovar policías, introducir tecnologías y trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos, para lograr la tranquilidad anhelada; es contrario al principio de imparcialidad y de equidad por la difusión de propaganda gubernamental.

Ello porque el contenido del promocional denunciado, tiene elementos que encuadran en una conducta contraventora de los referidos principios. Por ejemplo, el promocional hizo uso del nombre, voz e imagen del ciudadano Marcelo Ebrard Casaubón, cuando era el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El hecho de que no se hubiera ostentado como funcionario público no es un obstáculo para que la ciudadanía lo asociara como Jefe de Gobierno. De tal suerte, esa calidad de servidor público generó una percepción en la ciudadanía que pudo influir en la contienda electoral.

La propia calidad de funcionario público trae aparejada una carga valorativa de percepción frente a la ciudadanía, lo cual se traduce en un activo público que lo obtuvo como servidor público y no por su labor personal.

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

De modo que, desde mi perspectiva, como Jefe de Gobierno, aun y cuando no utilizó recursos públicos en la elaboración del promocional, contravino el principio de equidad.

No comparto lo afirmado en el proyecto, cuando se sostiene que el mensaje de Marcelo Ebrard constituye un derecho de la ciudadanía a estar informados con motivo del debate público.

Contrario a ello, estimo que el promocional denunciado formó parte de la propaganda electoral de los partidos políticos con el propósito de posicionar al entonces candidato Andrés Manuel López Obrador y, por tanto, tuvo como propósito influir en el electorado.

Aunado a lo anterior, del análisis de las expresiones utilizadas por el ciudadano Marcelo Ebrard, se advierte que éstas fueron en apoyo a un candidato a la Presidencia de la República Mexicana.

Tales elementos a mi juicio constituyen una violación al principio de equidad en la contienda electoral, en relación con la obligación de los servidores públicos para conducirse con imparcialidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos, previstas en el artículo 41 y 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello porque el principio de equidad no sólo debe entenderse como el desvío o utilización de recursos públicos

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

con fines electorales, o la utilización de propaganda institucional o gubernamental con fines personales.

Por el contrario, la equidad a la que se refiere la Constitución, implica generar condiciones de neutralidad para que sólo impere la participación justa de los participantes según su propia fuerza electoral; dejando fuera toda aquella injerencia o fuerza externa que deteriore el proceso electoral.

Ello va de la mano con la autenticidad en el sufragio, el cual debe ser libre sin que existan injerencias que opaquen la autonomía razonada del voto.

En este sentido, esta Sala Superior ha emitido criterios en los que se ha resuelto sobre violaciones al principio de equidad.

Por ejemplo, en el caso del ciudadano Bruno Francisco Ferrari García de Alba, ex-Secretario de Economía del Gobierno Federal, fue declarado responsable de violar el principio de imparcialidad, debido a que en una conferencia de prensa y en una entrevista radiofónica realizó manifestaciones y expresiones a favor, del Partido Acción Nacional y sus candidatos y, en contra, del Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos.

Si bien esta Sala Superior ha sostenido que, en uso de su libertad política, los servidores pueden apoyar a un candidato a un puesto de elección popular, dicha libertad de expresión no

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

es absoluta, pues está limitada por los propios cánones de equidad y contiendas justas.

De ahí que si bien los servidores públicos tienen una garantía intrínseca a sus derechos fundamentales de libertad de expresión política, lo cierto es que, no es dable que dicha libertad pueda caer en una injerencia indebida con fines electorales.

Esto es, dada la delgada línea que existe en uno y otro supuesto, siempre se debe estar al caso concreto para poder determinar con justicia si las manifestaciones de un servidor público se ajustan a los principios de imparcialidad y equidad a efecto de evitar apoyos o ventajas indebidas a favor de uno de los participantes en el proceso electoral.

En la especie, como ya lo referí existen elementos que me generan la convicción de que el uso del nombre, voz e imagen del ciudadano Marcelo Ebrard Casaubón, quien entonces era el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en las que expresó su apoyo a un candidato a la Presidencia de la República Mexicana constituyeron intervenciones de un servidor público que contravinieron el principio de equidad y de imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

Incluso, la precisión del cargo en concreto que ocuparía dentro del gabinete, en caso de obtener la presidencia el candidato de la coalición Movimiento Progresista, y señalar algunas de las acciones en concreto que llevaría a cabo desde

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

esa posición, dan muestra de que las expresiones del ciudadano Marcelo Ebrard Casaubón, no encuadran en el ejercicio libre de expresión política, sino que constituyeron propaganda electoral, puesto que, no sólo expresó un apoyo en la esfera de lo individual. Sino que además, precisó el cargo inmediato en concreto que obtendría y algunas de las políticas que llevaría a cabo, todo lo cual redundaba en propaganda electoral.

Por todo lo anterior, considero que el promocional de mérito, si contraviene los principios de equidad e imparcialidad de los servidores públicos.

Por lo anterior, en mi concepto el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió de manera incorrecta cuando concluyó que el material denunciado no vulneraba el principio de imparcialidad y de equidad por la difusión de propaganda gubernamental, ya que los promocionales denunciados fueron pautados por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos, aunado a que en el contenido de los promocionales, no hubo alusión o referencia alguna al cargo que ocupaba el ciudadano Marcelo Ebrard, como tampoco se desprendió que el dicho ciudadano aspirara a buscar un cargo de elección popular.

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**VOTO PARTICULAR, QUE CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-RAP-482/2012 Y SUP-RAP-492/2012, ACUMULADOS.**

Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 5º del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emito voto particular al no coincidir con el segundo resolutivo y las consideraciones que la mayoría propone al resolver el presente, consistente en confirmar la resolución CG681/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esto en atención a las consideraciones siguientes:

Si bien en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, reconocen el derecho humano de libertad de expresión, este no es un derecho ilimitado; por el contrario, este derecho se encuentra acotado en ciertos casos.

Uno de estos casos se presenta precisamente en la materia electoral, pues impone, dada la naturaleza de la misma,

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

obligaciones respecto de los sujetos contemplados en las leyes electorales, dirigidas a restringir, en casos específicos señalados por las mismas, la expresión de las ideas.

Lo anterior, pues del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, establece la obligación para los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se les hayan asignado, sin influir en la competencia entre partidos políticos.

Ello hace patente, que el derecho de libertad de expresión encuentra una limitante en la arista que ciñe el artículo 134 constitucional, pues impone a los servidores públicos, la obligación de respetar en todo momento, los principios de imparcialidad y equidad dentro de la contienda electoral.

Ahora bien, para determinar si hubo una trasgresión a la normativa electoral, específicamente a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, se debió realizar una interpretación de la totalidad de los elementos que lleven a la anterior determinación, es decir, debió de tomar aspectos adicionales y analizarlos en conjunto, no solo estudiar un tema determinado de manera aislada sin realizar un examen en conjunto.

Pues efectivamente, del estudio **integral** antes descrito, desde mi perspectiva, debió realizarse atendiendo a dos ejes fundamentales. El primero de ellos, entendiendo al spot como

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

una unidad; y el segundo, al fin intrínseco de los spots de radio y televisión.

En cuanto al primer eje de análisis, relacionado con el estudio de los spots como una unidad, debemos observar preeminentemente, las expresiones relevantes que se vertieron derivado de la publicitación de los referidos spots, las cuales son las siguientes:

<u>TELEVISIÓN</u> -RV0121-12, RV01244-12 y RV0123-12-
<ul style="list-style-type: none"><li>• Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador...</li><li>• ... trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos... para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso</li><li>• La leyenda "AMLO PRESIDENTE 2012"</li><li>• Andrés Manuel López Obrador Presidente</li><li>• "Vota sólo PT"</li><li>• "Cruza el águila por Diputados y Senadores. Movimiento Ciudadano"</li></ul>

<u>RADIO</u> -RA0197912, RA01982 y RA02017-12
<ul style="list-style-type: none"><li>• Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador...</li><li>• ... trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos para lograr la tranquilidad que tanto anhelamos para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso</li><li>• Andrés Manuel Presidente</li><li>• Partido del Trabajo"; y "Cruza el Águila por Diputados y Senadores. Movimiento Ciudadano".</li></ul>

## SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO

Derivado de las anteriores declaraciones, estimo que en el caso particular existió una clara promoción del voto en favor de los partidos que integrantes de la coalición Movimiento Progresista, pues no se puede interpretar aisladamente elementos visuales y auditivos que componen una unidad, en este caso, un comercial de radio o tv. Pues independientemente de que algunas expresiones fueron mencionadas en *voz en off*, y otras, por Marcelo Luis Ebrard Casaubón, tales expresiones formaron parte de un spot, es decir, una unidad.

Ahora bien, en cuanto al segundo eje, debemos atender al fin intrínseco y real que se buscó con la exhibición de un spot de radio o televisión, es decir, atender el fin último que existió por parte de quien solicitó que se difundieran en los citados medios de comunicación los spots de referencia.

En este sentido, al conocer el fin último de un acto determinado, nos va a permitir conocer la verdad auténtica acerca del mismo, y por ende, nos encontraremos en condiciones de emitir un juicio de valor respecto el aspecto sobre el que debemos pronunciarnos, de lo contrario traería por consecuencia emitir un juicio falso sobre una situación específica.

Por ende, debemos analizar si o no se realizó un acto en el que se fingió respetar los límites de la libertad de expresión en consonancia con los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, o se buscó encubiertamente incitar y promocionar

## **SUP-RAP-482/2012 Y SU ACUMULADO**

el voto en favor de un partido político o coalición, simulando un acto apegado a la constitucionalidad y a la legalidad.

Dicha interpretación en conjunto, no debió dejar a un lado, las circunstancias fácticas en que se transmitieron los mencionados spots; apuntado que nos encontrábamos precisamente dentro de la etapa de campañas dentro proceso electoral federal del año curso.

En este sentido, atendiendo por un lado, que al analizar el spot como un todo, se pudo apreciar la clara intencionalidad de realizar promoción en favor de la citada coalición; y por otro, que al estudiar el fin de los spots en cuestión, nos llevó a deducir fehacientemente que el objetivo real de los mismos era el de realizar promoción en favor de la coalición Movimiento Progresista, tenemos como consecuencia, la transgresión de los principios imparcialidad y equidad en la contienda.

Por todo lo expuesto y acreditado con antelación, considero que debe revocarse el acuerdo impugnado.

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**