

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-75/2010**

**RECORRENTE: FAUSTO VALLEJO  
FIGUEROA**

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

**MAGISTRADO PONENTE:  
SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**SECRETARIOS: ALEJANDRA DÍAZ  
GARCÍA Y JUAN CARLOS SILVA  
ADAYA**

México, Distrito Federal, a trece de octubre de dos mil diez.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente precisado en el rubro, relativo al recurso de apelación interpuesto por Fausto Vallejo Figueroa, contra la resolución CG154/2010 de doce de mayo de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el expediente SCG/QPAN/CG/148/2009, en el cual se declaró fundada la queja interpuesta contra el ahora recurrente, Presidente Municipal de Morelia, Michoacán, por supuestas infracciones a la normativa electoral federal.

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

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado por el partido político apelante en su demanda y del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

**1. Denuncia de hechos.** El ocho de julio de dos mil nueve, el Partido Acción Nacional formuló denuncia de hechos en contra del Partido Revolucionario Institucional y de Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia, Michoacán, la cual dio origen al trámite del procedimiento administrativo sancionador ordinario en el expediente SCG/QPAN/CG/148/2009.

**2. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral.** El veinticuatro de marzo de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución correspondiente en el procedimiento sancionador aludido, en el sentido de declarar infundada la denuncia apuntada en el numeral anterior.

**3. Recurso de apelación.** El treinta de marzo de dos mil diez, el Partido Acción Nacional interpuso el recurso de apelación, el cual fue identificado con la clave SUP-RAP-33/2010 y resuelto el seis de mayo siguiente por esta Sala Superior, en el sentido de revocar la resolución controvertida.

**4. Cumplimiento de la ejecutoria y acto impugnado.** El doce de mayo de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en acatamiento al falló anterior, emitió la

resolución CG154/2010, en la cual declaró fundada la queja que dio origen al procedimiento sancionador ordinario referido, misma que fue notificada al actor el primero de junio siguiente.

**SEGUNDO. Recurso de Apelación.** El siete de junio de dos mil diez, Fausto Vallejo Figueroa, ostentándose como Presidente Municipal de Morelia, Michoacán, interpuso recurso de apelación en contra de la resolución anterior.

**TERCERO. Trámite y sustanciación.**

**a) Trámite y remisión del expediente.** El catorce de junio de dos mil diez, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio SCG/1459/2010 suscrito por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través del cual remitió a este órgano jurisdiccional federal, la demanda interpuesta por Fausto Vallejo Figueroa, el informe circunstanciado de ley y las demás constancias que estimó atinentes.

**b) Recepción y turno a Ponencia.** El quince de junio de dos mil diez, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-RAP-75/2010 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-1755/10, de la misma fecha, emitido por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**c) Radicación.** El dieciocho de junio del presente año, el Magistrado instructor radicó el presente recurso de apelación y requirió diversa información a la autoridad responsable.

**d) Admisión.** El veintitrés de junio posterior, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado y, en consecuencia, se admitió el recurso de apelación.

**e) Prueba superveniente.** El veinticuatro de junio de dos mil diez, Fausto Vallejo Figueroa, ostentándose como Presidente Municipal de Morelia, Michoacán, presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior un ocurso, a través del cual ofreció una documental pública con carácter de “prueba superveniente”.

**e) Cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de dictar sentencia, y

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

### **PRIMERO. Competencia.**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, 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, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1; 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un ciudadano en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se determinó imponerle una sanción.

**SEGUNDO. Estudio de fondo.**

Del escrito de demanda se advierte que el recurrente aduce, en esencia, los siguientes motivos de agravio.

- a) **Vulneración de derechos fundamentales.** El recurrente señala que la resolución impugnada vulnera los derechos fundamentales de libertad de expresión y de asociación consagrados en los artículos 6° y 9° de la Constitución General de la República, respectivamente, así como de libertad de pensamiento, de expresión y reunión a que se refieren la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
  
- b) **Inexistente violación a la normatividad aplicable.** Aduce que no vulneró el acuerdo CG39/2009 emitido por el Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de veintinueve de enero de dos mil nueve, en el que se establecieron las "*Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el uso de Recursos Públicos a que se*

## SUP-RAP-75/2010

*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", concretamente el punto primero, base primera, fracción V, al no haber utilizado recursos públicos durante la campaña y, en específico, el veintiocho de junio de dos mil nueve, toda vez que, en la mencionada fecha asistió al cierre de campaña de los candidatos a diputados federales en calidad de militante, por ser un día inhábil. Además, que en el cierre de campaña sólo ejerció su derecho de libertad de expresión sin promover el voto a favor de los candidatos y del partido político que los postula, o bien, encabezar el mitin, contrariamente a lo que refiere el Consejo General.*

- c) **Objeción probatoria.** Considera que le causa agravio que, en la resolución impugnada, la responsable no haya tomado en cuenta la objeción de pruebas que formuló, en tiempo y forma, en cuanto a su alcance y valor probatorio; además, estima que no se señalan las circunstancias de modo, tiempo y lugar, por lo que, en su concepto, constituyen un leve indicio que no genera convicción respecto de los hechos denunciados, de lo que se desprende una violación procesal a los artículos 358 y 359 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- d) **Indebida vista al Congreso del Estado.** Aduce que la resolución impugnada le causa agravio al determinar que

se “dé vista al Congreso del Estado de Michoacán”; considera que existe una indebida interpretación del artículo 355, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que, en su concepto, el superior jerárquico del Presidente Municipal es el Ayuntamiento en Pleno y no el Congreso del Estado.

### **1. Cuestión preliminar de metodología**

La pretensión del recurrente consiste en que se revoque la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, su causa de pedir deriva de que, en su concepto, dicha resolución viola sus derechos de asociación y libertad de expresión, consagrados en la Constitución General de la República, así como de reunión, expresión y pensamiento reconocidos en diversos convenios internacionales, por lo que no violó lo dispuesto en el punto primero, base primera, fracción V, del Acuerdo CG39/2009 emitido por la referida autoridad administrativa electoral, además de que, en su concepto, la vista dada al Congreso local, es ilegal toda vez que su superior jerárquico es el Ayuntamiento en pleno.

Por razón de método y atendiendo a una prelación lógica, en primer término, se estudiará el agravio identificado en el inciso c), toda vez que guarda relación con la acreditación o no de la conducta infractora, a partir de una indebida valoración de las pruebas, lo cual, de ser fundado, haría innecesario el estudio de los demás agravios. En caso contrario, sería preciso el estudio de los agravios identificados en los incisos a) y b) relativos a los

alcances de la libertad de expresión y los derechos de asociación y de reunión, porque, en su caso, ello justificaría que el supuesto infractor participara en el mitin político de referencia; finalmente, en el caso en que fueran infundados los agravios destacados, será estudiado el agravio identificado en el inciso d) relativo a la vista dada al Congreso del Estado de Michoacán, porque, además, dicha vista sería un efecto de la eventual infracción.

## **2. Estudio sobre la acreditación de los hechos**

Este órgano jurisdiccional considera que el agravio identificado en el inciso c) deviene en **inoperante**, en atención a las razones que a continuación se expresan.

El recurrente afirma que la responsable no tomó en consideración la objeción que realizó a las pruebas aportadas por el quejoso en la instancia primigenia, pues aduce que, en tiempo y forma, objetó dichas probanzas en cuanto a su alcance y valor probatorio, toda vez que, en su concepto, no se señalan las circunstancias de tiempo, modo y lugar, por lo que debieron ser “descalificadas”.

Esto es, dicho motivo de agravio está dirigido a demostrar la ilegalidad de la resolución de doce de mayo de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento a la ejecutoria de esta Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-33/2010, sin embargo, este órgano jurisdiccional advierte que dicho agravio se impugnan cuestiones sobre las cuales esta

Sala Superior emitió pronunciamiento en el referido recurso de apelación y que, por tanto, constituyen cosa juzgada, lo que hace que dichos agravios sean inoperantes.

Al respecto, es preciso señalar que el pasado seis de mayo, esta Sala Superior resolvió el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-33/2010, en el que se razonó, en lo que interesa, lo siguiente:

“Los hechos que se estimaron conculcatorios del aludido acuerdo se hicieron consistir, fundamentalmente en que el día veintiocho de junio de dos mil nueve, en el cierre de campaña llevado a cabo por los candidatos a diputados federales por los distritos de Morelia Este 10 y Morelia Oeste 8, Marbella Romero Núñez y José Juan Marín González, en la plaza Melchor Ocampo ubicada en el centro de la citada ciudad, Fausto Vallejo Figueroa presidente municipal de Morelia, participó activamente durante todo el evento, ya que estuvo al lado de dichos candidatos, en su momento les alzó el brazo en señal de victoria, encabezó el presídium y dirigió un discurso invitando a los asistentes a votar por los aludidos candidatos del Partido Revolucionario Institucional.

En ese sentido, a efecto de resolver lo procedente respecto a la denuncia en cuestión, se imponía analizar los hechos denunciados a la luz de la invocada fracción V, base primera, punto primero, del Acuerdo General CG39/2009, es decir, la litis a resolver en dicho procedimiento administrativo sancionador consistió en determinar si tales conductas constituyen *promoción del voto* a favor de los mencionados candidatos a diputados federales del Partido Revolucionario Institucional.

El Consejo General responsable en la resolución reclamada sostuvo, en lo esencial, que de las pruebas allegadas al expediente no era posible tener por demostrados los supuestos relatados en la denuncia, específicamente, que en el evento partidista en que se desarrollaron los hechos, el señalado Presidente Municipal participó de manera activa, además que pronunció un discurso en apoyo de los candidatos a diputados federales postulados por el instituto político al que está afiliado e invitó a los concurrentes a dicha asamblea pública a votar por éstos, exteriorizando conductas en evidente apoyo a los aspirantes y sus

propuestas, al colocarse en todo momento cercano a ellos y levantarles la mano en señal inequívoca de triunfo.

Al respecto, esta Sala Superior estima que, contrario a la conclusión de la responsable, las pruebas que obran en el sumario resultan suficientes para acreditar los hechos objeto de la denuncia de origen.

[...] la responsable, en la valoración de las pruebas, omitió considerar que la concatenación de varios indicios, siempre que converjan a un mismo resultado y hagan posible la concurrencia de todos ellos, en tanto que todos los datos que los configuran llevan a un mismo resultado, permiten llegar a la acreditación plena de los hechos objeto de la denuncia.

En el caso, las pruebas aportadas por el denunciante, adminiculadas entre sí y con las manifestaciones de los involucrados al contestar la queja, permiten en principio tener por acreditados a plenitud los hechos materia de la indagatoria, concretamente que el domingo veintiocho de junio de dos mil nueve, en la Plaza Melchor Ocampo de la Ciudad de Morelia, se llevó a cabo el mitin de cierre de campaña correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, de los candidatos a Diputados Federales postulados por el Partido Revolucionario Institucional, Marbella Romero Núñez y José Juan Marín González, al que asistió el Presidente Municipal de dicha Ciudad, Fausto Vallejo Figueroa.

[...]

En tal virtud, y dado que se alude a varias notas periodísticas, provenientes de diversas editoriales y distintos reporteros, las que coinciden en lo sustancial, esta Sala Superior considera que adminiculadas entre si y con otros elementos que obran en el expediente, específicamente con los escritos del propio Fausto Vallejo Figueroa, así como de Marbella Romero Núñez y José Juan Marín González, que se allegaron al expediente al comparecer al procedimiento sancionador, en los que se contiene el reconocimiento de éstos de haber asistido al evento en cuestión, resultan suficientes para acreditar plenamente los sucesos ocurridos en la vía pública, el día de los hechos, esto es, que el evento partidista de que se trata fue encabezado por el Presidente Municipal de Morelia, **Fausto Vallejo Figueroa**, quién valiéndose de tal investidura, manifestó su adhesión a las propuestas de los aspirantes y como consecuencia apoyo a sus postulaciones, para lo que conminó a los presentes a votar por dichos candidatos, asumiendo actitudes evidentes

de respaldo a los participantes en la contienda como levantarles el brazo en señal de victoria.

[...]

En consecuencia, como el órgano estatal competente, al pronunciar la resolución relativa, se desvinculó de lo ordenado en el artículo 16 constitucional, que impone a la autoridad el deber de fundar y motivar debidamente los fallos que emite, derivado del análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis y de la correcta valoración de pruebas, para lo que debe apoyarse en los preceptos jurídicos que permitan expedirla y que establezcan las hipótesis que generen su emisión, debiendo asimismo exponer en forma concreta las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para emitirla; resulta procedente **revocar** la resolución impugnada, para el efecto de que el órgano responsable emita otra, en la que tome en cuenta las consideraciones de esta ejecutoria para tener por comprobados los hechos materia de la denuncia, y con plenitud de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda sobre la responsabilidad de los denunciados, esto es, si tales hechos configuran o no promoción del voto a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo dispuesto en el punto primero, base primera, fracción V, del Acuerdo CG39/2009, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, fundando y motivando su determinación.

De la anterior transcripción se desprende que éste órgano jurisdiccional estimó que las notas periodísticas ofrecidas por el Partido Acción Nacional en su escrito de queja como material probatorio para acreditar los hechos denunciados, fueron suficientes para demostrar que el veintiocho de junio de dos mil nueve, en el cierre de campaña llevado a cabo por los candidatos a diputados federales por los distritos precisados, en la plaza Melchor Ocampo ubicada en el centro de Morelia, el ciudadano presidente municipal de Morelia, participó activamente durante todo el evento, ya que estuvo al lado de dichos candidatos, les levantó el brazo en señal de victoria, encabezó el presídium y dirigió un discurso para invitar a los

## **SUP-RAP-75/2010**

asistentes a votar por dichos candidatos del Partido Revolucionario Institucional.

En consecuencia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral se le ordenó que emitiera una nueva resolución en la que, tomando en cuenta lo anterior, determinara lo que en derecho procediera sobre la responsabilidad de los sujetos denunciados; esto es, si tales hechos configuraron o no promoción del voto a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional en términos de la base primera, fracción V, del Acuerdo CG39/2009 emitido por la propia autoridad responsable.

En atención a lo ordenado por esta Sala Superior, el pasado doce de mayo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución materia de controversia en el presente medio de impugnación, en la que concluyó, entre otras cuestiones, que Fausto Vallejo Figueroa, presidente municipal de Morelia, Michoacán, vulneró lo dispuesto en el punto primero, base primera, fracción V, del Acuerdo CG39/2009 emitido por la misma autoridad administrativa electoral y, en consecuencia, dio vista al Congreso del Estado de Michoacán para el efecto de que determinara lo que en derecho correspondiera respecto a la infracción cometida por el funcionario público.

Uno de los principios rectores de todo proceso jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la certeza jurídica, al cual abona el de cosa juzgada, y se entiende

como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias o resoluciones firmes, cuya finalidad es la de dotar al sistema legal de seguridad jurídica.

La cosa juzgada puede tener una eficacia directa o una eficacia refleja; la primera opera cuando los sujetos, objeto y causa resultan idénticos en los dos medios de impugnación, en cuyo caso la materia del segundo asunto queda plenamente decidida con el fallo del primero; mientras que la segunda forma se surte cuando, a pesar de no existir plena identidad de los elementos precisados entre ambos litigios, hay identidad en lo sustancial o dependencia en los asuntos por tener una misma causa, hipótesis en la cual el efecto de lo decidido en el primero se refleja en el segundo, de modo que las partes de éste quedan vinculadas por el primer fallo.

El artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reitera lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que las sentencias dictadas por la Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, esto es, poseen la autoridad de la cosa juzgada<sup>1</sup>.

Esta Sala Superior ha considerado que dicha institución jurídica encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados

---

<sup>1</sup> "Artículo 25. 1. Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, de conformidad con lo dispuesto en el Título Quinto del Libro Segundo de este ordenamiento".

## **SUP-RAP-75/2010**

en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada, para impedir la prolongación indefinida de los conflictos jurídicos, lo que ocurriría si se mantuvieran abiertas las posibilidades de impugnar indefinidamente los fallos emitidos en cada uno de los procesos jurisdiccionales, ya fuera mediante recursos u otros procesos, provocando nuevos y constantes juzgamientos, y por lo tanto la incertidumbre en la esfera jurídica de los involucrados en los asuntos, así como de todos los demás que con ellos entablan relaciones de derecho.

Asimismo, ha determinado que los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre la que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones.

La anterior se encuentra sustentado en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es el siguiente: COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA<sup>2</sup>

En la especie, esta Sala Superior resolvió en el recurso de apelación SUP-RAP-33/2010, que las notas periodísticas ofrecidas por la parte quejosa en la instancia primigenia, provenían de diversas editoriales y distintos reporteros y que,

---

<sup>2</sup> Consultable en la compilación oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", tomo jurisprudencia. pp. 67 y 69.

además, coincidían en lo sustancial, por lo que se estimó que dichas probanzas adminiculadas entre sí, así como con otros elementos de prueba, en específico, los escritos del propio recurrente y de los entonces candidatos a diputados federales, se desprendía que el ahora recurrente asistió al evento en cuestión y que dichas probanzas resultaron suficientes para acreditar plenamente los hechos denunciados.

Esto es, en la resolución del SUP-RAP-33/2010, la Sala Superior realizó una valoración del material probatorio ofrecido por el partido político quejoso, en donde concluyó que a través de la adminiculación de dichas probanzas, fue posible concluir la acreditación de los hechos materia de impugnación.

Efectivamente, en la ejecutoria referida, este órgano jurisdiccional razonó que en la valoración de pruebas realizada en la otrora resolución impugnada, la autoridad responsable omitió considerar que la concatenación de varios indicios permiten llegar a la acreditación plena de los hechos objeto de la denuncia. Se señaló que del contenido de las notas periodísticas y de las fotografías ofrecidas como pruebas, fue posible advertir que existió una marcha o mitin político de simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional, en el que participaron, entre otros militantes, el Presidente Municipal de Morelia, Fausto Vallejo Figueroa. De igual manera, se especificó que dicho funcionario participó en el desarrollo de la manifestación, en concreto, que la encabezó, y que también se colocó en el estrado cerca de los candidatos, desde el que pronunció un discurso en apoyo de éstos.

Asimismo, se aseveró que dichas probanzas no fueron objetadas por quién pudo resultar afectado de su contenido y que del análisis conjunto de las mismas sí derivaban indicios suficientes de la conducta irregular del servidor público. Lo anterior se sustentó con la tesis de jurisprudencia de rubro **NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA.**<sup>3</sup>

De lo anterior es dable concluir que los aspectos que ahora pretende combatir el recurrente, fueron definidos desde la emisión de la ejecutoria dictada el seis de mayo de dos mil diez, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-33/2010, motivo por el cual, no son susceptibles de ser analizados en la presente instancia, pues, de hacerlo, se vulneraría el principio de la eficacia refleja de la cosa juzgada explicado anteriormente, ya que en dicho juicio se determinó, de manera definitiva e inatacable, que los hechos materia de impugnación estaban acreditados de manera fehaciente.

Consideraciones que deben prevalecer, en la parte que fue objeto de impugnación; en la medida de que, en relación a ellas, opera la autoridad de la eficacia refleja de la cosa juzgada, porque la responsable quedó obligada con la referida ejecutoria a emitir una nueva resolución en la que partiendo de lo razonado por esta Sala Superior, en cuanto a la valoración del caudal probatorio y la acreditación de los hechos denunciados, determinara en plenitud de sus atribuciones lo que en derecho correspondiera sobre la responsabilidad de los

---

<sup>3</sup> Consultable en la compilación oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", tomo jurisprudencia. pp. 192 y 193.

sujetos denunciados, por tanto dichas consideraciones no son susceptibles de ser modificadas por este órgano jurisdiccional.

Consecuentemente, opera la autoridad de la eficacia refleja de la cosa juzgada, respecto de las cuestiones relativas a la valoración de las pruebas aportadas por la parte quejosa en la instancia primigenia, consistentes en tres notas periodísticas, todas del veintinueve de junio de dos mil nueve, de los periódicos: “Cambio de Michoacán”, “La Voz de Michoacán” y “La Opinión de Michoacán”, ya que en el caso no resulta relevante si la responsable realizó una adecuada valoración probatoria, o bien, si ésta se pronunció sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar, toda vez que la autoridad administrativa electoral dictó su resolución sobre la base de las consideraciones esgrimidas por esta Sala Superior en la ejecutoria que recayó en el recurso de apelación SUP-RAP-33/2010. De ahí lo inoperante del agravio formulado por el recurrente.

### **3. Alcances jurídicos de la libertad de expresión y los derechos de reunión y asociación**

Por lo que hace a los agravios identificados en los incisos a) y b), este órgano jurisdiccional considera que son **fundados** por las consideraciones que a continuación se exponen.

Ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior que los agravios aducidos por los enjuiciantes pueden encontrarse o desprenderse de cualquier parte del escrito de demanda o el recurso y no necesariamente del capítulo particular de agravios, siempre y cuando en éstos se expresen con claridad las

violaciones constitucionales o legales que se consideran fueron cometidas por la autoridad u órgano responsable. Lo anterior se encuentra recogido en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.**<sup>4</sup>

Asimismo, en términos del artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se resuelvan los medios impugnativos electorales, entre los cuales se encuentra el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está compelida a suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan derivarse claramente de los hechos expuestos en el escrito de demanda o el recurso.

El deber precisado está íntimamente vinculado con lo previsto en el artículo 9, apartado 1, inciso e), del mismo cuerpo legal, que impone a los demandantes la carga procesal de explicar en los escritos iniciales, de manera clara, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios ocasionados con el acto o resolución que se reclame y los preceptos presuntamente violados.

De los preceptos invocados es posible concluir que la suplencia de la queja establecida en la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral exige

---

<sup>4</sup> Publicada en la *Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 22 y 23.

concomitantemente, que, por un lado, en la demanda o el recurso de apelación exista la expresión de agravios, aunque la misma sea deficiente o incompleta, y por otro, que igualmente, se adviertan hechos, de los cuales sea posible deducir, en forma clara, algún o algunos agravios.

En atención a la finalidad tuitiva que reviste la instauración de la figura de la suplencia de la queja deficiente en el ordenamiento adjetivo electoral, los hechos a partir de los cuales es factible válidamente deducir los agravios no se limitan a aquellos tradicionalmente contenidos en el apartado de la demanda identificado formalmente como tal, sino en general y con independencia del lugar en el cual se encuentren, cualquier expresión de acontecimientos fácticos, el señalamiento de actos o, inclusive, la invocación de preceptos normativos, pues, en mayor o menor medida, todas estas locuciones conllevan o refieren hechos, a partir de los cuales, y una vez administrados con el resto de los hechos y conceptos de agravio, permiten al juzgador advertir con claridad, la causa generadora de efectos perjudiciales en contra del promovente o recurrente.

Es criterio constante de esta Sala Superior el que, a fin de impartir una recta administración de justicia, el juzgador deba analizar los escritos de demanda en forma integral, de tal suerte que pueda determinar con toda puntualidad la exacta intención del promovente, mediante la correcta intelección de lo que realmente se quiso decir y no de lo que aparentemente se dijo, así lo ha establecido en la tesis de jurisprudencia con el rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. EL RESOLUTOR DEBE**

**INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.<sup>5</sup>**

De ahí que si el promovente plantea agravios específicos contra un determinado acto o, como en el caso, también expresa hechos y en éstos otros principios de agravio, es factible deducir el auténtico y único sentido del agravio y las razones torales que le permiten explicarlo, al ser la conclusión lógica necesaria de expresar algún tipo de disenso contra el actuar de una autoridad u órgano partidista, que presuntamente ocasiona algún tipo de perjuicio contra la parte actora.

Por tanto, sobre estas bases se identifica y analiza el agravio que enseguida se identifica.

Para esta Sala Superior, la lectura íntegra de la demanda<sup>6</sup> permite advertir que, en esencia, el actor sostiene que la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral es anticonstitucional y violatoria de sus garantías individuales o derechos humanos, específicamente, de los derechos de asociación, reunión y expresión, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 6º, 9º, 34 y 35), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 18, 19 y 20), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13, 15 y 16), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución

---

<sup>5</sup> Publicada en la Compilación Oficial de *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen de jurisprudencia, páginas 182-183

<sup>6</sup> El agravio se desprende de la demanda, específicamente, de Hechos Primero, página 2, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; el Agravio Primero, páginas 5, párrafos tercero, séptimo y octavo; 6, párrafos primero, tercero y quinto; 7, párrafos cuarto y séptimo, y 8, párrafo segundo; el Agravio Segundo, página 8, párrafos quinto y sexto, y el Agravio Cuarto, páginas 14, párrafo último, a 17, párrafo primero.

Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán. Asimismo, en su demanda, el mismo actor destaca que lo prohibido en la Constitución federal es la disposición de recursos públicos con quebranto del principio de imparcialidad y del principio de equidad en la competencia entre partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos y candidatos durante los procesos electorales, mas no la presencia de un servidor público que no se ostenta con tal carácter y el pronunciamiento de un discurso en un evento partidario, cuando sucede en un día inhábil. También se explica que no se transgredió lo previsto en el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en el punto primero, base primera, fracción V, del Acuerdo CG39/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral y el propio actor destaca el texto de la tesis relevante de esta Sala Superior que tiene por rubro ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA PRESENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, en la cual se establece que la normativa constitucional y legal lo que prohíbe a los servidores del Estado es la desviación de recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular, por lo que la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo para apoyar determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción jurídica, en tanto que dicha conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado, por lo que se debe reconocer que dicha asistencia se realiza en

ejercicio de las libertades de las libertades de expresión y asociación.

Esta Sala Superior advierte que el recurrente pretende demostrar dos aspectos fundamentales, por un lado, que su presencia y participación en el cierre de campaña de los candidatos a diputados federales de su partido político en el Estado de Michoacán, se desarrolló en un día inhábil, en ejercicio de su libertad de expresión y asociación y, en segundo término, que dichos hechos no constituyen violación al acuerdo CG39/2009 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Sala Superior considera que, en términos de los artículos 1º; 6º, párrafo primero; 9º, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos y de los convenios internacionales celebrados por México, en específico, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales forman parte del orden jurídico interno en un nivel jerárquico inmediato inferior a la Constitución y por encima de las demás leyes federales y locales, de conformidad con el artículo 133 de la propia Carta Magna,<sup>7</sup> las libertades de expresión, de reunión y de asociación, estas dos últimas en materia política, son derechos fundamentales del

---

<sup>7</sup> *Vid.*, la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene el número de registro P. IX/2007 y lleva por rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007, página 6.

ciudadano, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática.<sup>8</sup>

La previsión de dichos derechos tanto en la Constitución federal como en los tratados internacionales que configuran el bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico nacional (artículos 9°; 35°, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos),<sup>9</sup> lleva a identificarlos como derechos fundamentales en dicho sistema normativo (artículo 133 constitucional), por lo que debe de realizarse una interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio y que, por consecuencia, lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos, puesto que se trata de condiciones mínimas para la adecuada tutela de la dignidad de cada persona y su desarrollo.<sup>10</sup>

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben

---

<sup>8</sup> Cfr. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos .Opinión Consultiva OC-6/86 del nueve de mayo de 1986, Serie A, no. 6, párrafo 34, y Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del veintitrés de junio de dos mil cinco, serie C, número 127, párrafo 191.

<sup>9</sup> Cfr. La resolución que recayó en los recursos de apelación con números de expediente SUP-RAP-49/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-234/2009.

<sup>10</sup> DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, tesis publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, páginas 97-99.

protegerse plenamente”.<sup>11</sup> Además, el propio Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han concluido que la libertad de expresión, como, ahora cabe agregar, igualmente sucede respecto del derecho de reunión y de asociación, son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática.<sup>12</sup>

Son derechos vitales para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, tal y como se desprende del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reitera en el artículo 29, inciso c), del mismo ordenamiento jurídico, cuando se establece que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos o garantías que sean inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

#### **a) Libertad de expresión**

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal.

---

<sup>11</sup> *Vid.*, Observación General número 25, párrafo 12 (1996).

<sup>12</sup> Comité de Derechos Humanos, caso *Aduayom y otros vs. Togo*, párrafo 7.4 (1997), y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “*La última tentación de Cristo*” (Fondo), párrafo 68.

En lo referente a la libertad de expresión, en conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión (que consiste en la exteriorización del pensamiento) y comprende, además, el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, lo que se conoce como libertad de investigación y el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.<sup>13</sup> En términos similares, se consagra la libertad de expresión en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esto es, la libertad de expresión comprende tres distintos derechos: i) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; ii) El de recibir informaciones e ideas de toda índole, y iii) El de difundir informaciones e ideas de toda índole. En cada caso, sin consideración de fronteras o por cualquier procedimiento elegido libremente por la persona (oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por ejemplo).

En el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución federal se establecen dos derechos fundamentales distintos: El derecho a la libertad de expresión (primera parte del artículo) y el derecho

---

<sup>13</sup> *Vid.*, Hernando Valencia Villa, "Reseña de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos sobre libertad de expresión", en *Estudios básicos de derechos humanos X*, San José, Fundación Ford e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 303-318. La mayoría de las citas se reproducen en el voto particular formulado en el asunto con número de expediente SUP-RAP-34/2006 por el entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez y las resoluciones en que fue ponente el propio magistrado que corresponden a los expedientes SUP-JDC-93/2005, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-49/2006.

a la libertad de información (segunda parte). Un rasgo distintivo entre tales derechos es que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, por lo que no es válido el establecer condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte del Estado<sup>14</sup>, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos. Dado que algunas veces será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

Acerca del vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en relación con lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la libertad de pensamiento y expresión, que, en cuanto al contenido de este derecho, 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.

Diversos tribunales, por ejemplo, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, le atribuyen una "posición preferente",<sup>15</sup> lo cual no excluye que en un caso individual la libertad de expresión pueda ceder o se establezcan restricciones específicas frente a otros derechos o bienes

---

<sup>14</sup> Punto 7 de la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión

<sup>15</sup> *Verbi gratia* en *Murdock v. Pennsylvania*, 319 U.S. 105 115 (1943).

constitucionalmente protegidos (por ejemplo, la dignidad o el derecho al honor, o, como se verá con precisión en este asunto, la imparcialidad de los servidores públicos en la aplicación de los recursos que están bajo su responsabilidad y la prohibición de difundir propaganda no institucional que implique promoción personalizada del servidor público).

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la importancia fundamental de la libertad de expresión en un régimen democrático. La libertad de expresión goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una "opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa". Los elementos anteriores se desprenden de la tesis -que resulta orientadora- establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA.<sup>16</sup>

Es también *conditio sine qua non* para que los **partidos políticos**, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, **condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada**. Por ende, es posible afirmar que

---

<sup>16</sup> Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, página 421.

una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. En particular, un electorado que no esté bien informado no es plenamente libre. Un prerrequisito de un voto libre es un voto informado.

Otros tribunales constitucionales, como el Tribunal Constitucional español, han considerado que subyace al derecho a la libertad de expresión el "reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático".<sup>17</sup>

Una democracia constitucional requiere, entre otros aspectos, un debate "desinhibido, vigoroso y completamente abierto" sobre los asuntos políticos (con palabras del juez William J. Brennan de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América:<sup>18</sup> La libertad de expresión requiere enriquecer el debate público. Como lo ha señalado Owen Fiss:

El propósito de la libertad de expresión no es la autorrealización individual sino más bien la preservación de la democracia y del derecho de un pueblo, en tanto pueblo, a decidir qué tipo de vida quiere vivir. La autonomía es protegida, no por su valor intrínseco, como podría insistir un kantiano, sino como un medio o instrumento de autodeterminación colectiva. Permitimos a las personas que hablen para que otras puedan votar. La expresión de opiniones permite a las personas votar inteligente y libremente, conociendo todas las opciones y poseyendo toda la información relevante.<sup>19</sup>

Dicha libertad tiene una dimensión individual, porque está referida al derecho de expresión de cada sujeto y, una

---

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982.

<sup>18</sup> *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

<sup>19</sup> *Libertad de expresión y estructura social*, México, Fontamara, 1997, p. 23.

dimensión colectiva o social, puesto que comprende el derecho de sociabilizar dichas informaciones o ideas, y que la propia sociedad o colectividad conozca dichas ideas. La libertad de expresión 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.<sup>20</sup>

Sobre la primera dimensión del derecho (la individual) –según la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos-, la libertad de expresión implica, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, 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.

Acerca de la segunda dimensión del derecho (la social), la Corte Interamericana ha señalado 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. Ambas dimensiones –ha considerado la Corte- tienen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y

---

<sup>20</sup> Caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la invocada Convención.

La protección constitucional de la libertad de expresión (en el sentido de la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales) incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas filosóficas o de otro tipo y se ve aun más fortalecida si involucra la libertad de pensamiento o de opiniones en materia política, por lo que está protegida constitucionalmente en los artículos 1º, 3º y 7º, en concordancia con los artículos 40 (forma democrática representativa de gobierno) y 41 (sistema constitucional electoral) de la Constitución federal, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y suscritos por el Estado mexicano.

**b) Los derechos de reunión y de asociación**

En los artículos 9º de la Constitución federal; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho de reunión, el cual debe tener un carácter pacífico (y sin armas, como se prescribe en el Pacto de San José). Por su parte, el derecho de asociación está previsto en el propio artículo 9º constitucional, así como en los artículos 22 del Pacto Internacional citado y 16 de la Convención Americana de referencia. Por esa cuestión meramente formal tienen un carácter fundamental, al estar reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI) se agrega que las reuniones pueden ser de carácter transitorio o en manifestaciones públicas y que se puede ejercer (para la defensa) de intereses comunes de cualquiera índole. En sentido similar, en la Constitución General de la República se prohíbe coartar el derecho de asociación o de reunión cuando tenga un objeto lícito y que no pueden disolverse las asambleas o reuniones que tengan por objeto hacer peticiones o presentar protestas por algún acto a la autoridad.

La libertad de asociación tiene un lugar especial en el derecho internacional de los derechos humanos, porque está prevista en las normas constitutivas de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Internacional del Trabajo. Es un derecho de contornos amplios porque se extiende a las asociaciones de cualquier índole. Guarda relación con el carácter social o gregario del ser humano quien “sólo en ella [la comunidad] puede desarrollar libre y plenamente su personalidad” (artículo 29 de la declaración Universal de Derechos Humanos) y, a la vez, la asociación de un individuo con otros fortalece la sociedad y potencia su desarrollo. En este sentido, se reconoce “la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y el proceso de desarrollo

(artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos).<sup>21</sup>

En el sistema jurídico nacional de México, el derecho de reunión y el de asociación tienen una proyección específica en el ámbito político, porque están limitados a los ciudadanos mexicanos (artículo 9º, párrafo primero, de la Constitución federal). En el ámbito político, el derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos y sólo a éstos les corresponde el derecho de formar partidos políticos, en el entendido de que en cada uno de esos casos debe ser de manera libre e individual (artículos 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado:

El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica puedan elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o personas.

...

En este contexto, los gobiernos tienen frente a los partidos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y

---

<sup>21</sup> O'Donnell, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 709.

con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.<sup>22</sup>

En su jurisprudencia, la misma Comisión Interamericana reitera que:

La Comisión ha opinado ya sobre el valor que asigna al papel de los partidos políticos como órganos legítimos para presentar en el proceso electoral las individualidades que unifican su personería en esas entidades. La Comisión sostuvo en un caso anterior referido al mismo tema que los partidos son institutos necesarios en la democracia (...)<sup>23</sup>

En el caso de los partidos políticos, desde el artículo 41, fracción I, párrafo primero, de la Constitución federal, se les reconoce como entidades de interés público, en consideración a los fines encomendados constitucionalmente (la promoción de participación del pueblo en la vida democrática; la contribución a la integración de la representación nacional, y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como organizaciones ciudadanas). Dicho *status* constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Los partidos políticos tienen reconocida una libertad de organización, como ha sido sostenido reiteradamente por esta Sala Superior (*verbi gratia*, SUP-JDC-021/2002 y SUP-JDC-803/2002), en tanto que sus afiliados tienen derecho a participar en la formación de la voluntad partidaria.

---

<sup>22</sup> "Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa", Informe 1990-1991, pp. 557-558.

<sup>23</sup> Caso *Whitebeck Piñol vs. Guatemala*, párrafo 8 (1994), citando a *Ríos Brito vs. Argentina* (*supra*).

## SUP-RAP-75/2010

En tal virtud, el derecho fundamental político-electoral de asociación comprende el derecho del ciudadano a afiliarse; el derecho del socio, miembro o afiliado a permanecer en la asociación (partido o agrupación política) mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, separación o suspensión, con las debidas garantías (esto es, el régimen disciplinario partidario debe tener un contenido garantista), y el derecho de renunciar a dicha militancia e, incluso, el de adquirir otra distinta.<sup>24</sup>

Bajo la premisa de que los derechos fundamentales irradian a todos los sectores del ordenamiento jurídico y no nada más a las relaciones del individuo frente a los órganos del poder público (SUP-JDC-805/2002 y SUP-JDC-807/2002), el derecho fundamental a la libertad de expresión también debe garantizarse en el seno de los actos partidarios.<sup>25</sup>

El interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. De conformidad con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

---

<sup>24</sup> Cfr., las sentencias recaídas en los juicios para la protección de los derechos político electorales con número de expediente SUP-JDC-803/2002 y SUP-JDC-393/2005, así como SUP-JDC-415/2007 y sus acumulados, SUP-JDC-694/2007 y SUP-JDC-695/2007.

<sup>25</sup> Ortiz Flores, Javier, "La ponderación y la libertad de expresión", *Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales*, Santiago Vázquez Camacho (compilador), México, Porrúa, 2007, pp. 4973.

Esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público- están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional. Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. Esto es, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

Una interpretación distinta implicaría prohijar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho.<sup>26</sup> Esto porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

Asimismo, la declaración de principios de todo partido político nacional –declaración de principios a los que deben adecuarse el programa de acción y los estatutos partidarios- deberá establecer la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la ley electoral federal.

---

<sup>26</sup> García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1983.

## **SUP-RAP-75/2010**

Como corolario de lo anterior, ninguna actividad de los partidos políticos nacionales ni la de sus directivos o militantes (siempre que sobre estos últimos, razonablemente le sea exigible al propio partido político el determinar o dirigir su conducta y, por ello, le sea reprochable) puede contradecir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución federal.

Por consiguiente, dado que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho es el sometimiento al derecho y toda vez que los partidos políticos tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, tal como se ha establecido, entonces los partidos políticos (como sus dirigentes y militantes) tienen que sujetar necesariamente su actuación al principio de juridicidad y, en tal virtud, observar y respetar los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución.

Lejos de debilitarse o atenuarse, los derechos fundamentales de los afiliados cobran plena vigencia en el interior de los partidos políticos y dicha estructura gregaria es un instrumento que permite dar un mejor sentido y fortalecer el ejercicio de los derechos de los militantes hacia el resto de la colectividad o sociedad, inclusive, frente a los adversarios en la contienda electoral. Con la afiliación partidaria, tales derechos de los asociados (como los derechos de petición y de libertad de expresión, información y reunión) se potencian al mayor grado. La coraza protectora que constituyen los derechos fundamentales, en tanto coto vedado o límite de lo decidible no

es removida cuando los ciudadanos ingresan a un partido político.

El sostener lo opuesto violentaría no sólo lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución federal, de acuerdo con el cual en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos fundamentales consagrados en la propia Constitución, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, sino también diversos instrumentos internacionales protectores de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen [en sus artículos 5, párrafo 1 y 29, inciso a), respectivamente] que ninguna disposición de dichos instrumentos de derecho internacional público puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, **grupos** (en donde quedan comprendidos los partidos políticos) o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención (*verbi gratia*, los derechos a la libertad de expresión e información o los derechos fundamentales de carácter político-electoral) o limitarlos en mayor medida que la prevista en ellos.

Acorde con lo anterior, entre los principales derechos con que cuentan los afiliados de un partido político, para los efectos que corresponden al presente asunto, destaca el siguiente: La libertad de expresión, la cual constituye un elemento eficaz para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas en el interior del partido, que permitan

el dinamismo y la participación de los afiliados en los asuntos de interés general. Sin la libre expresión es difícil que un partido pueda desarrollarse, crecer y hacer aportaciones a la sociedad.

La eficaz garantía de la libertad de expresión resulta conveniente para asegurar estándares democráticos aceptables en los partidos políticos, toda vez que es una condición de posibilidad de un debate abierto de ideas que puede permitir iniciativas, propuestas y alternativas al margen de las líneas consideradas "ortodoxas" u "oficiales" del partido. Este derecho de libertad de expresión debe extenderse no sólo a las opiniones o puntos de vista expresados en el interior de los partidos políticos sino también aquellas otras que se reproduzcan en el exterior, dentro de un compromiso con las decisiones democráticamente tomadas por los órganos partidarios competentes.

Los afiliados, asociados o militantes tienen el derecho de gozar del derecho a la libertad de expresión tanto dentro como fuera del partido. De no garantizarse un efectivo ejercicio de este derecho, las posibilidades de la democracia interna se reducirían drásticamente, pues su ejercicio es un elemento necesario para obtener el mayor grado de participación política de los afiliados. Sin embargo, no cualquier tipo de expresión está amparada en el artículo 6º constitucional. En congruencia con los fines constitucionalmente asignados, los partidos políticos tienen un interés en rechazar cualquier expresión proferida en su interior y, especialmente, hacia el exterior que los desestabilice y ponga en serio riesgo su existencia o

identidad partidaria o les impida la consecución de tales fines constitucionalmente asignados.

En consecuencia, bajo ciertas condiciones, se puede generar un conflicto entre los derechos del partido político y la libertad de expresión del afiliado. Sin embargo, este aparente conflicto no podría resolverse, sin más, prohibiendo, restringiendo o menoscabando la libertad de expresión, así sea disidente, hacia el exterior en todos los casos. Tampoco, es el caso que el derecho de libertad de expresión sea inderrotable, ya que en un caso concreto puede ser derrotado por otro derecho fundamental constitucionalmente tutelado. De ahí que la resolución tenga que pasar por la ponderación en cada caso concreto entre la libertad de expresión de los asociados y el derecho de auto-organización de los partidos políticos, que incluye, por una parte, su facultad autonormativa, esto es, de establecer normas que impidan la comisión de hechos que, por ejemplo, lesionen gravemente la estabilidad del partido político, pongan en riesgo su existencia o identidad partidaria o impidan la consecución de sus fines constitucionalmente encomendados, y, por otro, de ejercer la potestad disciplinaria.

**c) Protecciones específicas de las libertades de expresión, reunión y asociación**

Los derechos fundamentales en cuestión (libertad de expresión como los derechos de reunión y de asociación) tienen protecciones específicas puesto que:

- i) Las condiciones para la validez de las limitaciones, a su vez, sirven como garantías, porque los

## SUP-RAP-75/2010

- operadores jurídicos (autoridades) no pueden extenderlas a cuestiones distintas de las que están autorizadas en el bloque de constitucionalidad;
- ii) La libertad de expresión no está sujeta a una censura previa sino a responsabilidades ulteriores;
  - iii) La libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole;
  - iv) La libertad de expresión no está sujeta a fronteras;
  - v) La Libertad de expresión puede ejercerse por cualquier medio o procedimiento;
  - vi) La libertad de expresión no se puede restringir por vías o medios indirectos;
  - vii) No es válido que algún Estado, grupo o individuo emprenda actividades o realice actos encaminados a la destrucción de la libertad de expresión, los derechos de reunión y el de asociación (*drittwirkung*);<sup>27</sup>
  - viii) Los diputados y los senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (artículo 61, párrafo primero, de la Constitución federal), y
  - ix) No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas (artículo 109, fracción I, de la Constitución federal).

---

<sup>27</sup> En los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con números de expediente 415, 694, 691 y 2027 del 2008, así como en el juicio de revisión constitucional electoral con número de referencia 803 del 2002, la Sala Superior reconoció que los particulares no pueden realizar actos que atenten contra la eficacia de los derechos fundamentales, tal y como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional Alemán.

**d) Limitaciones a las libertades de expresión y los derechos de reunión y asociación**

La libertad de expresión como los derechos de reunión y de asociación<sup>28</sup> no tienen carácter absoluto o incondicionado, porque desde los propios ordenamientos invocados se establecen limitaciones, como lo ha reconocido esta Sala Superior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo que respecta a la libertad de expresión, en el artículo 6°, párrafo primero, de la Constitución federal, en forma específica, se dispone que no debe provocar algún delito, y, en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional, como en el 13, párrafo 2, de la Convención Americana, se prevé que las restricciones deben estar expresamente previstas en la ley.

En tanto que del derecho de reunión se prescribe que debe ser pacífico (artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y que éste derecho como el derecho de asociación pueden estar sujetos a restricciones previstas legalmente, que sean necesarias en una sociedad democrática. En todos los casos (libertad de expresión y derechos de reunión y asociación), se dispone que las restricciones deben ser en interés de la seguridad nacional, de la seguridad y del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o las libertades de los demás (artículos 6°, párrafo primero, de la Constitución federal; 19, 21 y 22 del citado Pacto, así como 13, 15 y 16 de la Convención de referencia).

---

<sup>28</sup> Salvo el derecho a no ser torturado.

Respecto de la libertad de expresión también se prohíben la propaganda a favor de la guerra, así como la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, así como cualquier acción similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículos 20 del Pacto Internacional de referencia y 13, párrafo 5, de la Convención Americana).

De acuerdo con la narrativa constitucional y de los tratados internacionales, las limitaciones a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación, a su vez, para que resulten válidas están sujetas a ciertas condiciones:

- i) Son taxativas;<sup>29</sup>
- ii) Deben estar previstas legalmente, y
- iii) Deben ser **necesarias**<sup>30</sup> para la consecución del aseguramiento y protección de otros bienes jurídicos o en una sociedad democrática, o bien, como se agrega en la Convención Americana de Derechos Humanos, por

---

<sup>29</sup> En la mayoría de las constituciones de las modernas democracias constitucionales (con la excepción notable de la Constitución de los Estados Unidos de América) y en las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos se establecen en forma expresa límites a la libertad de expresión, ya sea mediante una cláusula general de limitaciones (como en la Carta Canadiense de Derechos y Libertades), que se ha convertido en un modelo dominante, o bien mediante una lista de límites o restricciones (como el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales). Esta diferencia produce un contraste en la forma en que los tribunales, constitucionales o supra-nacionales, resuelven los casos, toda vez que el segundo enfoque permite transparentar un balance del derecho de libertad de expresión con otros derechos, bienes constitucionales y valores. *Cfr.*, la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-393/2005 de esta Sala Superior.

<sup>30</sup> Este término es utilizado expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que, en forma natural o lógica, lleva a realizar ejercicios de ponderación para establecer los alcances del derecho y sus correlativas limitaciones.

razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

El requisito de validez de las limitaciones por el cual se exige que las mismas estén previstas en leyes, debe considerarse en el sentido de que las mismas leyes lo deben ser desde una perspectiva formal y material. Esto es, su establecimiento debe ser a través del procedimiento respectivo para su creación y modificación, así como por los órganos facultados para establecerlas [como principio jurídico que deriva de lo dispuesto en el artículo 72, inciso f), de la constitución federal] y que dichas normas jurídicas, para que lo sean, cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, heteronomía y coercibilidad. La realización de este ejercicio es jurídicamente dable para esta Sala Superior a través de los actos de aplicación de la ley, en términos de lo prescrito en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución General de la República.

Además, las limitaciones previstas legalmente deben ser propias de una sociedad democrática, por cuanto a que sean necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona; el ejercicio efectivo de la democracia representativa como base del Estado de derecho y el régimen constitucional; la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al orden constitucional; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como

expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos; la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto de los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad; el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas, y la participación de la propia ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo.<sup>31</sup>

En la materia política-electoral, desde el mismo texto de la Constitución federal, se establecen prescripciones específicas, porque:

- i) Los partidos políticos no pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión(artículo 41, fracción III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- ii) Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, puede 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, inclusive, está prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el

---

<sup>31</sup> Cfr. Carta Democrática Interamericana.

- extranjero (artículo 41, fracción III, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución General de la República);
- iii) Están prohibidas las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas (artículo 4, fracción III, apartado C, de la Constitución federal);
  - iv) Está prohibida la difusión de toda propaganda gubernamental de cualquier ente público, en los medios de comunicación social, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial (artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal);
  - v) Los ministros de cultos no pueden asociarse con fines políticos [artículo 130, párrafo segundo, inciso e), de la Constitución federal];
  - vi) Los ministros de cultos no pueden realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna [artículo 130, párrafo segundo inciso e), de la Constitución General de la República];
  - vii) Los ministros de cultos no pueden oponerse a las leyes del país o sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios, en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa [artículo 130, párrafo segundo inciso e), de la Constitución General de la República];
  - viii) Está estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna

## SUP-RAP-75/2010

confesión religiosa (artículo 130, párrafo tercero, de la Constitución federal), y

- ix) Las reuniones de carácter político no pueden realizarse en los templos (artículo 130, párrafo tercero, de la Constitución General de la República).

En congruencia con los criterios que reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional electoral federal, lo cual se anticipó, las limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (en el presente caso, la libertad de expresión, así como los derechos de reunión y de asociación en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio, en conformidad con la tesis jurisprudencial citada cuyo rubro es DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.<sup>32</sup>

Dado el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución federal, se sigue la consecuencia de que normas jurídicas de menor jerarquía normativa, como son leyes, reglamentos o las llamadas normas jurídicas individualizadas (actos y resoluciones administrativas o sentencias), incluso, la normativa partidaria, no pueden imponer mayores límites a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación que los permitidos en el bloque de constitucionalidad.

---

<sup>32</sup> Publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 97-99.

La libertad de expresión goza de un ámbito de acción circunscrito sólo por los límites constitucionalmente permitidos y no abarca la emisión, por ejemplo, de expresiones que constituyan indudablemente insultos (en tanto afectarían los derechos de terceros).

Una sólida doctrina judicial de la libertad de expresión debe tener en cuenta los aspectos institucionales,<sup>33</sup> esto es, no debe circunscribirse a considerar la naturaleza del discurso expresado o el carácter de las expresiones proferidas, sino, también, por ejemplo, la identidad de quien se expresa o el entorno institucional en que se producen las expresiones proferidas (empresas, sindicatos, universidades y demás). Esta Sala Superior ha avanzado en esta dirección, toda vez que, por ejemplo, ha considerado los límites del derecho a la libertad de expresión en atención al sujeto (SUP-JDC-221/2003). En consecuencia, es necesario tomar en cuenta que las expresiones proferidas tienen lugar en los partidos políticos, ya sea en su interior, o bien, hacia el exterior.

Algunas de las expresiones usadas en las disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales, para significar las restricciones o limitaciones permitidas a los derechos fundamentales de referencia (expresión, reunión y asociación) constituyen conceptos jurídicos indeterminados o conceptos jurídicos esencialmente controvertidos, dada su vaguedad, ambigüedad e imprecisión, como lo han puesto de relevancia

---

<sup>33</sup> Como lo ha planteado *verbi gratia*, Frederick Schauer, "Towards an Institutional First Amendment", *Minnesota Law Review*, vol. 89, 2005.

diversos constitucionalistas.<sup>34</sup> De acuerdo con Gallie,<sup>35</sup> las limitaciones válidas coinciden con los denominados conceptos esencialmente controvertidos, porque están incorporados en la parte sustantiva o dogmática de la Constitución federal (y ahora por extensión en los tratados internacionales) e involucran aspectos evaluativos o valorativos referidos a bienes jurídicos complejos que pueden ser descritos de diferentes formas, tienen un carácter dialéctico y respecto de los cuales debe atenderse a los elementos contextuales.

Por ejemplo, las nociones de honor o dignidad, seguridad nacional, orden público o salud y moral públicas implican un cierto grado de indeterminación y por ello demandan una cierta valoración; además, por ese carácter no unívoco, se atiende a distintas caracterizaciones o elementos que los integran para establecer su contenido o sustancia, pero siempre bajo la condición de que se cumpla con los criterios de racionalidad, imparcialidad y una pretensión de universalidad. Nuevamente, *verbi gratia*, si se hace referencia al primero de los conceptos (dignidad), no es sencillo establecer cuál es grado mínimo de consideración o respeto que debe recibir toda persona por el hecho de serlo.

Ante ello, resulta necesario que el órgano jurisdiccional realice un examen cuidadoso de los derechos fundamentales, bienes constitucionales y valores que confluyen en un determinado

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005, página 381.

<sup>35</sup> Citado por Marisa Iglesias Vila, "la interpretación de la Constitución y los conceptos esencialmente controvertidos", en *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, Miguel Carbonell (compilador), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 446.

caso concreto a fin de impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación. Para ello, en congruencia con los criterios que reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional electoral federal, semejantes limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (en el presente caso, el derecho a la libertad de expresión, así como los derechos de reunión y asociación en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio. Es decir, desde la preceptiva constitucional y la de los tratados internacionales existe una tensión natural entre dicha libertad y sus limitaciones.

**e) Ponderación jurídica**

Deben existir razones suficientes y correctas para determinar si una limitación a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación es válida o no. Tanto la facultad legislativa para establecer las limitaciones como las que se reconocen en favor de los operadores jurídicos para aplicarlas deben encontrarse respaldadas por justificaciones que atiendan a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A través de la verificación de dichos criterios se debe demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de una mayor entidad.

Si como se estableció, el texto de la Constitución General de la República, el Pacto Internacional y la Convención Americana establecen que la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación están sujetos a limitaciones, es lógica

que su coexistencia en el mundo fáctico no siempre sea pacífica. Esto es, si en el plano abstracto se debe atender a un principio de proporcionalidad para establecer los contornos de la libertad de expresión también en el mundo fáctico o ámbito ontológico es razonable que se realice dicho ejercicio, sobre todo si existe un caso contencioso o un auténtico conflicto intersubjetivo de intereses.

Esta Sala Superior considera que, en dichos ejercicios de ponderación, debe respetar el núcleo esencial del derecho humano que está confrontado en cada asunto, en especial, aquellos valores, principios o bienes jurídicos de mayor valía que están confrontados.

La narrativa de la propia Constitución General de la República<sup>36</sup> y los tratados internacionales<sup>37</sup> predetermina un ejercicio de ponderación para establecer cuál es el alcance de la libertad de expresión o los derechos de reunión y de asociación, porque se establece que dichos derechos están sujetos a limitaciones.

La ponderación jurídica es un modo de resolver los conflictos entre principios jurídicos atendiendo a las propiedades fácticas relevantes de cada caso, en el que se atiende a una exigencia de proporcionalidad y se establece un orden de preferencia en el caso concreto, mediante la satisfacción de uno de ellos y la menor lesión de aquel otro.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Artículos 6° y 7°.

<sup>37</sup> 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>38</sup> Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en *jueces y ponderación argumentativa*, Perfecto Andrés Ibáñez y Robert Alexy, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, pp. 1-18.

Cuando el ejercicio de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente, incluidos los derechos de libertad de expresión (artículo 6º constitucional), libertad de información (artículo 6º *in fine*), libertad de imprenta (artículo 7º), de reunión y de asociación (artículo 9º) se realiza con el fin de participar en una campaña electoral, tales derechos básicos deben interpretarse, con arreglo a un criterio sistemático (en los términos de lo dispuesto en los artículos 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), conforme con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución federal.

Esta postura armonizadora de las disposiciones contenidas en los artículos 6º, 7º, 9º y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones de los tratados internacionales que se han precisado, se corrobora, además, en la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, que a continuación se transcribe:

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

## SUP-RAP-75/2010

directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

P./J. 2/2004

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

Dado que lo que se plantea en el presente caso no es el de un disidente político individual o del orador en la esquina de la calle que reparte octavillas o volantes sino de la participación de un servidor público en un mitin partidario a favor de dos candidatos a diputados federales, es pertinente tener en cuenta, *mutatis mutandis*, lo sostenido por esta Sala Superior en los juicios de revisión constitucional electoral con números de expediente SUP-JRC-175/2005, así como SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC-180/2005, acumulados. En tales ejecutorias se estableció, *inter alia*, lo siguiente:

El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión previsto constitucionalmente ha de estar razonablemente armonizado con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad (incluido el derecho a ser votado y de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos de elección popular) y el derecho a la protección de la honra o la reputación, así como al reconocimiento de la dignidad de la persona (artículos 1º, 12, 13, 15 y 38, fracción II, de la Constitución federal; 17, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11, 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos); en todo caso, tal desarrollo debe establecerse en favor del interés general.

**f) Estudio para establecer si, en el caso concreto, se justifican las limitaciones a los derechos del servidor público**

Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-1472009, este órgano jurisdiccional determinó la constitucionalidad y legalidad del acuerdo CG39/2009, específicamente, en lo que hace al punto primero, base segunda, fracción I, mismo que es del tenor siguiente:

**SEGUNDA.-** Además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal deberán:

I. Abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos.

En dicho medio impugnativo, esta Sala Superior señaló que el acuerdo emitido por la autoridad administrativa electoral tiene por objeto la regulación de normas o disposiciones encaminadas a que los servidores públicos observen el principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, específicamente, los artículos 134, párrafo seis, de la Constitución General de la República, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se concluyó que dichas disposiciones no tienen como objetivo prohibir que los funcionarios públicos asistan en días inhábiles a eventos políticos para apoyar a un partido político, precandidato o candidato, en ejercicio de su derecho de afiliación partidista, sino que la hipótesis normativa que se prevé se dirige a evitar que tales servidores públicos incumplan el deber de imparcialidad en cuanto a la aplicación de los recursos que les son confiados en razón de su cargo o que realicen propaganda

no institucional y que tenga carácter de promoción personalizada.

En tal sentido, se adujo que la presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, queda fuera del marco normativo de restricción contemplado en los preceptos constitucional y legal citados, y que, por ende, dicho postulado normativo no puede servir de base jurídica para limitar tal concurrencia a esa clase de actos políticos.

Se razonó que prohibir a los funcionarios públicos acudir en días inhábiles a eventos de proselitismo político en adhesión al partido político de su preferencia, precandidato o candidato, conduciría al extremo de aceptar o autorizar, sin causa legal justificada alguna, la suspensión o supresión de libertades fundamentales que son inherentes a todo ciudadano.

Dichos argumentos dieron sustento a la tesis relevante de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY<sup>39</sup>**.

Sin embargo, en el caso, la autoridad responsable determinó que el Presidente municipal de Morelia, Michoacán, es responsable de promover el voto a favor de ciertos candidatos y partido político, por lo que vulneró el punto primero, base

---

<sup>39</sup> Tesis XVII/2009, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de junio de dos mil nueve.

primera, fracción V del acuerdo CG39/2009 emitido por el Instituto Federal Electoral, en el que se establecieron las *Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el uso 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.*

La autoridad responsable determinó que la presencia y participación del Presidente Municipal de Morelia en el mitin político referido, fue suficiente para acreditar que ello era violatorio del acuerdo CG39/2009 y que en consecuencia existió responsabilidad del funcionario, por lo que debía ser sancionado.

En el presente caso se debe atender a las propiedades fácticas relevantes del caso para establecer si la conducta del servidor público que, a su juicio, fue en ejercicio de su libertad de expresión y su derecho de asociación (y de reunión), rebasa o no los límites previstos constitucional y legalmente, según el marco jurídico-conceptual que se expuso por esta Sala Superior.

Para este órgano jurisdiccional federal, dicha conducta (cuyo verificativo y circunstancias destacadas no son materia de cuestionamiento en el presente asunto) está justificada por lo siguiente:

El presidente municipal del ayuntamiento de Morelia, Estado de Michoacán, en el cierre de campaña de dos candidatos a diputados federales, realizado el domingo veintiocho de junio de

dos mil nueve, encabezó el evento, manifestó su adhesión a las propuestas de los aspirantes y, como consecuencia, su apoyo a sus postulaciones, por lo cual conminó a los presentes a votar por dichos candidatos, por lo que asumió evidentes actitudes de respaldo a los participantes, como levantarles el brazo en señal de victoria.

Para esta Sala Superior, es claro que, en dicho evento, el presidente municipal ejerció su libertad de expresión, en la dimensión social, porque encabezó el evento partidario; manifestó su adhesión a las propuestas de los aspirantes y el apoyo a su postulación; conminó a los asistentes a votar por los candidatos presentes, y, a través de ciertos ademanes o movimientos corporales (levantarles el brazo), respaldó a los propios candidatos. Todo lo cual tiene como correlato el derecho de los asistentes al evento (militantes o simpatizantes de una cierta fuerza política) para conocer su posicionamiento sobre dichas candidaturas, entre otros aspectos.

Cuando el presidente municipal en cuestión acudió a dicho evento partidario realizado en la Plaza Mayor ubicada en la ciudad de Morelia, Michoacán, lo hizo en ejercicio de su derecho de reunión y como militante de un partido político (se arriba a dicha conclusión porque tales calidades no fueron controvertidas en el expediente precedente), por lo que también ejerció su derecho de asociación en materia político electoral. La reunión fue realizada de manera pacífica (y sin armas), puesto que no se alegó tal circunstancia respecto de la reunión y tampoco hay elementos probatorios, así sea indiciarios, por los cuales se demuestre lo contrario. En este caso se puede

considerar que se trata de un ejercicio individual de derechos fundamentales (expresión, reunión y asociación) que estuvo circunscrito a los límites constitucionales y legales, y cuya realización en un acto partidario debe ser protegida porque corresponde a una entidad pública el cual representa un instrumento legítimo para promover la participación de dicho ciudadano en la vida democrática y se puede presumir que fue el medio que libremente eligió el servidor público para manifestarse.

En consecuencia de lo anterior, esta Sala Superior considera necesario advertir que en los recursos de apelación SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008, lo cuales no son invocados por la responsable expresamente, se advierte que la esencia de los criterios sostenidos en dichos precedentes es lo que informa el sentido de su resolución, en el cual se sostuvo:

- La investidura del funcionario existe durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no y, por ello, tal investidura es susceptible de afectar al electorado que participa en actos donde intervenga un funcionario público.
- El hecho de que la participación del funcionario público se hubiera realizado en domingo, no implicaba que por ser día inhábil, aquél se despojará de su investidura de servidor público, (en dichos casos como presidente municipal), ya que ésta se conserva en condiciones ordinarias, durante todo el periodo de su ejercicio.
- Lo anterior no implica una violación a la garantía de libre expresión contenida en el artículo sexto de la Constitución

General de la República, toda vez que la misma no es ilimitada, sino que se encuentra restringida para no afectar los derechos de terceros y en el respeto y prevalencia de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

- La limitación al ejercicio de libertad de expresión, consistente en que los funcionarios públicos no participen en actos proselitistas durante el tiempo de su encargo, se justifica cuando con ella se trata de evitar que los servidores públicos generen presión o coacción a los electores, a efecto de preservar los principios establecidos para las elecciones libres, auténticas y periódicas.
- Se justifica la limitación ya que el hecho de que un servidor público (presidente municipal, en dichos casos), hubiera estado presente en un evento proselitista, debido a las potestades administrativas inherentes a su cargo, le confiere una connotación propia a los actos que realiza en ejercicio de dicha libertad de expresión, que impactan en mayor grado en las condiciones democráticas de equidad de los comicios.
- Si en el acto de campaña electoral el servidor público tuvo una participación activa, mediante la realización de movimientos corporales que, atendiendo a su circunstancias, en forma inequívoca se tradujeron en un apoyo explícito para el candidato, resulta inconcuso que se violaba la normativa electoral.

Sin que pase desapercibido lo anterior, a partir de una nueva reflexión y a más de dos años de que se estableciera el criterio mencionado, esta Sala Superior arriba a una conclusión

distinta pues en el asunto no se trastocan las limitaciones que están expresamente previstas en la legislación nacional, porque: i) No se alegó y mucho menos demostró que se provocara algún delito, se hiciera propaganda a favor de la guerra, apología del odio que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, o bien, cualquier acción similar contra cierta persona o grupo de personas por cualquier motivo; ii) El orden público (constitucional) permanece incólume (como se precisa a partir del párrafo segundo subsecuente); iii) No se afectan los derechos de los demás (como se indica en el tercer párrafo que sigue), y iv) La preservación del carácter democrático de la sociedad no hace necesario que se proscriba la conducta del servidor público (según se evidencia en el cuarto párrafo subsecuente).

Lo relevante en dicho evento es que la participación del servidor público municipal fue realizada en día inhábil, un domingo, sin que se tratara de una conducta reiterada, ni existió uso de recursos públicos o se puso de ninguna forma en riesgo la equidad de la contienda por lo cual, las circunstancias en que ocurrió el hecho, llevan a advertir que tal participación fue ajustada a derecho. Esto debe destacarse porque el servidor público no distrajo el tiempo que, en horas y días hábiles, debe dispensar al desempeño de su función pública. No se advierte que, en el caso, el Presidente municipal de Morelia, Estado de Michoacán, ejerciera sus funciones e incurriera en un acto u omisión que redundara en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o bien, que cometiera un acto u omisión que afectara la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su cargo.

En efecto, con la actuación del servidor público no se subvierte el orden público, porque no está demostrado que aquél se hubiere comportado de manera parcial en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y que se afectara la equidad de la competencia en la materia entre los partidos políticos, como tampoco se evidencia que hubiere utilizado propaganda no institucional que implique la promoción personalizada de un servidor público (artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal).

No hay evidencia de que se violaran los derechos de los demás porque no se afectó la honra de algún sujeto o institución partidaria o coalición ni la dignidad, en tanto que, por ejemplo, se profirieran alguna suerte de calumnia o difamación.

En consecuencia, la conducta del servidor público no hace necesario que, en beneficio de la sociedad democrática, sea sancionada su conducta, puesto que no se desequilibró o afectó la equidad de la competencia electoral en beneficio o en contra de algún candidato, partido político o coalición, o bien, porque se utilizara propaganda que implique promoción personalizada de cualquier servidor público.

Es preciso realizar esta ponderación jurídica, para determinar los alcances de las limitaciones jurídicas al ejercicio de los derechos de expresión, reunión y asociación en el caso particular. Esta ponderación lleva a concluir que **es excesiva la limitación que se pretende y que no es necesaria en una**

**sociedad democrática el exigir que la asistencia de un servidor público a un acto de campaña electoral de un candidato del partido político en el que aquél milita, celebrado en día inhábil, se circunscriba a una mera concurrencia testimonial, pasiva o no activa,** porque le estuviera prohibido hacer alguna manifestación pública a favor del candidato, el partido político o coalición que lo postula y su programa de gobierno o legislativo.

En el presente asunto se debe tener en consideración lo determinado el doce de julio de mil novecientos noventa y seis por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el asunto *Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso y Yawo S. Dobou v. Togo*, en el sentido de que "...el acceso a la administración pública sobre la base de la igualdad en general entraña el deber del Estado de velar porque no haya discriminación por motivo político o de expresión...(lo cual) se aplica *a fortiori* a quienes ocupan cargos en la administración pública...", así como por la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para la Determinación de las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, en cuyo artículo 9º se establece que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones. Aunque no se discute que existen diferencias teleológicas entre la libertad sindical y el derecho de reunión y de asociación en materia político electoral, es inobjetable que existe una

## SUP-RAP-75/2010

proximidad en cuanto a su carácter gregario o asociativo para fortalecer y dar mayor efectividad a la actuación de los sujetos al sumar sus esfuerzos y tener un mayor influjo en su actuar conjunto hacia la obtención de objetivos lícitos comunes. Si las limitaciones más sensibles para el derecho de asociación se presentan en cuanto a las fuerzas armadas y de la policía (artículos 22, párrafo 2, del Pacto Internacional invocado y 16, párrafo 3, de la Convención Americana precisada), y en el caso no se trata de un sujeto que esté directa e inmediatamente involucrado como tal, a partir de dicha prescripción no se puede derivar una limitación *a priori* que excluya la participación política de los servidores públicos en un día inhábil en los eventos del partido político con el cual simpatizan o militan.

Además, en los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-90/2008, así como SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-104/2009, esta Sala Superior sostuvo que es factible que, en ciertos supuestos, la mera presencia de un servidor público no constituye infracción administrativa; por el contrario, la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales siempre que no se utilicen recursos públicos para ese propósito. Por eso, en el caso, si no se demuestra (recuérdese que el caso no se cuestiona de manera explícita y a través de alguna evidencia) que se alteraron las condiciones que aseguran la vigencia del principio de imparcialidad en la actuación de los servidores

públicos y la equidad en la contienda electoral, se puede concluir que es admisible una conducta como la examinada, en atención a las reglas y principios que deben imperar en los procesos electorales.

Es claro que el servidor público se encuentra en una situación de sujeción especial a la Constitución federal y la ley, lo cual implica que por esa condición o calidad concreta tiene deberes específicos. En el caso, se trata de un servidor público que debe actuar de manera imparcial en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y que no le está permitido influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos o difundir propaganda no institucional que implique promoción personalizada del servidor público (como se prescribe en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal). Lo cual, a su vez, se desdobra en obligaciones específicas para abstenerse de incurrir en actos u omisiones que sean idóneos para, de manera evidente o encubierta, afectar el derecho de los demás para votar y ser elegidos en elecciones periódicas, **auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice **la libre expresión de la voluntad de los electores** y de tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas del país [artículo 41, fracción I, de la Constitución; 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Convención Americana de Derechos Humanos].

En efecto, en el caso no se alega y tampoco se demuestra que el servidor público, en día inhábil, hubiera acudido al evento

partidario y apoyado a los candidatos, mediante actos que afectaran o pusieran en riesgo el carácter auténtico de la elección o la libertad de los electores para votar, porque, en forma facciosa, se comprometieran recursos públicos o hubiere un ejercicio arbitrario de las atribuciones que el servidor público, por su encargo, tuviera dentro de su esfera de competencia, ya sea mediante la concesión de un beneficio o la amenaza de un daño o perjuicio, para otorgar una ventaja indebida a un candidato o fuerza política en desmedro de las condiciones generales de igualdad que todo servidor público está obligado a respetar o preservar, tanto en la fase de preparación de las elecciones como en la jornada electoral y sus resultados. Mucho menos es lícito que el servidor público realice actos u omisiones que constituyan una forma de presión, intimidación o coacción hacia los electores o los candidatos, o bien, los partidos políticos o las autoridades electorales, porque se vulneraría, además, de la libertad que debe imperar en las elecciones, los principios rectores de la función electoral como son los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 41, fracción V, de la Constitución General de la República).

Esta Sala Superior ha establecido que, en principio, todo ciudadano por el sólo hecho de serlo, incluido todo servidor público, en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, tiene derecho a pertenecer a un determinado partido político, así como realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación. Es inconcuso que un servidor público no puede realizar un desdoblamiento de su personalidad, para despojarse de su figura como servidor público y actuar como un ciudadano

más en actos que corresponden a un ejercicio legítimo de un derecho. Esta situación de hecho no se debe desconocer, inclusive, tampoco se debe ignorar la autoridad y ascendencia, investidura o percepción que la propia sociedad o ciudadanía le reconoce a cada uno de sus actos, lo cual está relacionado con el cargo que el mismo servidor público ocupa, de manera tal que sus actos u omisiones, especialmente cuando trascienden a la esfera pública, adquieren una connotación relevante según el carácter de las atribuciones que ordinariamente posee el servidor público y así le son reconocidas por el común de la gente.

De esta manera es que el servidor público, dada su investidura o reconocimiento social, así como sus atribuciones, debe atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar los principios constitucionales, cuya vigencia también debe velar. Es claro que para los servidores electorales es directa e inmediata la obligación de velar por la vigencia de los principios rectores de la función electoral; sin embargo, ese deber jurídico también se puede extender a los demás servidores públicos, puesto que a través de su conducta, en forma indirecta y mediata, pueden afectarlos, de ahí que deban atender a un principio de autocontención para preservar el Estado de derecho.

Las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales competentes en la materia electoral deben ejercer un control más severo, máximo o reforzado, de acuerdo con sus atribuciones, en asuntos como el particular; es decir, deben ser más escrupulosos y exigentes en cuanto al comportamiento de

los servidores públicos, en días inhábiles, en los eventos públicos de apoyo a los candidatos de los partidos políticos en que militen o con el cual simpaticen. Lo anterior, porque si la autocontención no es suficiente para inhibir la participación del servidor público para que se comporte como auténtico estadista o demócrata, entonces deben atenerse a una vigilancia y supervisión intensa de sus actos en dichos eventos por parte de la autoridad electoral, para que en todo caso se preserve el derecho de los ciudadanos a participar en elecciones auténticas bajo votaciones libres y en condiciones de igualdad (artículos 41, fracciones I, II, III y V; 99, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal).<sup>40</sup>

En este sentido no tendría cobertura constitucional ni legal cualquier expresión de los servidores públicos que tengan verificativo en un evento partidario con el cual simpatiza o es militante, cuya realización sea en día inhábil, cuando aquéllas tengan un contenido negativo hacia otros candidatos o partidos políticos, porque con ello se evidencia una predisposición negativa que puede incidir en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, cuya aplicación no puede tener un manejo discriminatorio hacia algún sujeto o grupo de personas por cuestiones políticas, como se prohíbe en los artículos 1° de la Constitución, 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El control intenso sobre el discurso de los individuos, a fin de establecer si se trastocan los límites constitucionales y se

---

<sup>40</sup> *Cfr.*, Suprema Corte de los Estados Unidos de América, sentencia *Adarand Constructors Inc. Vs. Peña* (1995).

realiza un ejercicio irregular, abusivo o en fraude al texto constitucional por parte de los sujetos, no es una censura previa sino la determinación, en su caso de responsabilidades ulteriores, por lo cual es plenamente acorde con la normativa vigente en materia de derechos humanos, tampoco se trata de un control judicial inusitado en México ni el constitucionalismo comparado, como lo denotan los casos paradigmáticos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 2676/2003 relativo al ultraje a la bandera nacional a través de la publicación de un poema; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los recursos de apelación con números de expediente SUP-RAP-31/2006 sobre la difusión de ciertos spots en que se cuestionaba al candidato de la coalición Por el Bien de Todos porque trabajaba con “Bejarano el de las ligas, Ponce el de las Vegas e Imaz el de las Bolsas” y SUP-RAP-49/2006 (spots en que se identificaba al candidato del PAN a la presidencia de la República como responsable del FOBAPROA), o bien, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en *New York Times v. Sullivan* (1964) y *Hustler Magazine v. Falwell* (1988), así como el Tribunal Constitucional de Alemania en la resolución sobre los “soldados son asesinos” del diez de octubre de 1995.

Es preciso reproducir algunas de las tesis que se establecieron por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional alemán, en la sentencia que el dos de marzo de mil novecientos noventa y siete recayó en el juicio 2 BvE 1/76.

## SUP-RAP-75/2010

1. La Constitución prohíbe a los órganos del Estado durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, especialmente, influenciar la decisión de los electores a través de propaganda.
2. Es incompatible con el principio constitucional por el que el Parlamento Federal y el Gobierno federal tienen sólo un encargo limitado temporalmente, que el gobierno en funciones, como órgano constitucional, se presente al mismo tiempo en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección, y que para tal efecto haga propaganda solicitando la reelección “como gobierno”.
3. El derecho de los partidos políticos a la igualdad de oportunidades se violaría si los órganos estatales influyeran a favor o en contra de un partido político o de candidatos en la contienda electoral.
4. La influencia partidista de los órganos estatales en las elecciones de los representantes populares tampoco es admisible en la forma de un trabajo público. El trabajo público del gobierno encuentra sus límites, donde comienza la propaganda política.
5. Ni los órganos constitucionales de la Federación con ocasión de las elecciones en los Estados, ni los órganos constitucionales de los Estados con ocasión de las elecciones del Parlamento Federal, pueden actuar partidistamente en la contienda electoral.
6. Si el contenido informativo de un impreso o de una declaración esconde una intención propagandística (al grado de que el contenido informativo pase claramente a un segundo plano frente al bombo publicitario), ello constituirá un indicio de que se está traspasando los límites de lo inadmisibles.
7. Como indicios para determinar que se han transgredido los límites de lo admisible y de que se está haciendo propaganda política, se considera además el aumento de las labores públicas alrededor de la contienda electoral, que puede expresarse tanto en el gran número de las medidas individuales sin un motivo específico, como en su cantidad y en el creciente empleo de recursos públicos para esta clase de medidas.
8. Del deber del gobierno federal de contener cada influencia partidista, se sigue el mandato de mantener una actitud reservada durante el periodo previo a las elecciones, así como la prohibición de emplear recursos públicos en forma de informes laborales, de desempeño o de resultados.

9. El gobierno federal debe adoptar disposiciones para evitar que las publicaciones que produce con el objeto de cumplir con sus funciones, sean utilizadas por los partidos mismos o por otras organizaciones que los apoyan en las elecciones, para hacer propaganda electoral.

Como consecuencia de lo que se ha razonado y en relación con lo que ahora es materia de decisión, los servidores públicos deben tener presente que están obligados a cumplir con el servicio y atribuciones encomendadas sin actitudes discriminatorias; abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión; cumplir las leyes y normatividad que determine el manejo de recursos económicos públicos, y utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines que estén afectos; excusarse en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga un interés evidentemente políticos hacia quienes simpatiza o es cofiliado, y abstenerse de aprovechar su posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a otro servidor público para efectuar retrasar u omitir algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna persona en particular (v. gr., artículo 8º, fracciones I, II, III, XI y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.)

En suma, se debe concluir que los hechos atribuidos al presidente municipal de Morelia, Estado de Michoacán, no son violatorios del acuerdo CG39/2009, específicamente, del apartado primero, base primera, fracción V, y, en consecuencia,

## **SUP-RAP-75/2010**

son incorrectas las valoraciones realizadas por la responsable en la resolución impugnada, ya que la actuación es producto del ejercicio individual de la libertad de expresión y el derecho de asociación de un servidor público, que se llevó a cabo en un día inhábil, sin utilizar recursos públicos. Las limitaciones a los derechos fundamentales de libertad de expresión y de asociación de los funcionarios públicos, se encuentran circunscritas en forma exclusiva al ejercicio público, por lo que, durante los días inhábiles, éstos son libres de ejercer dichas prerrogativas constitucionales en los términos y condiciones que estos decidan, sujetándose a las limitaciones que se precisaron en párrafos precedentes.

La responsable no tomó en consideración circunstancias de tiempo y modo, pues si bien, los hechos se encontraban plenamente acreditados de conformidad con lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-RAP-33/2010, se refiere a que estos hechos se desarrollaron durante un día inhábil, sin el empleo de recursos públicos, lo cual implica que el denunciado en ningún momento puso en riesgo la equidad de la contienda. Las circunstancias del caso descritas anteriormente, determinan el contexto en que se llevó a cabo la conducta denunciada y adquieren relevancia para que en cada caso, se dilucide si existió o no infracción a la normativa electoral.

Además, cabe recordar que esta Sala Superior ya ha establecido que el objeto del acuerdo, cuya violación se acusa, es garantizar la equidad e imparcialidad en la celebración del proceso electoral federal desarrollado durante dos mil nueve,

mediante la prohibición expresa de ciertas conductas relacionadas con la utilización de recursos públicos.

Los preceptos reglamentarios referidos son del tenor 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 el uso de recursos públicos, y por tanto, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos**, las conductas siguientes llevadas a cabo en cualquier tiempo hasta el 5 de julio de 2009, inclusive, por todos los delegados federales o servidores públicos de cualquier ente público, según sea el caso:  
[...]

V. **Promover el voto**, con excepción de las autoridades electorales.  
[...]

**SEGUNDA.-** Además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal deberán:

I. Abstenerse en días hábiles de **asistir a mítines** o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos.

De las disposiciones transcritas se advierte lo siguiente:

- Existe una prohibición a los funcionarios públicos de promover el voto.
- Asimismo, se prevé una prohibición a los mismos funcionarios de asistir en días hábiles a mítines políticos en apoyo de partidos políticos, candidatos y precandidatos y de emitir expresiones a favor o en contra de éstos.

Por tanto, de una interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos constitucionales y reglamentarios, se advierte que existen dos condiciones necesarias para que se acredite la infracción a la promoción del voto a la que se refiere el acuerdo CG39/2009, por un lado es necesario que se compruebe que en dichos hechos existió la utilización de recursos públicos y, por otro, que los hechos materia de impugnación se hayan celebrado durante un día hábil.

De ahí que, tanto la promoción del voto, como la prohibición de asistir a actos de proselitismo político o emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de partido político, precandidatos o candidatos se circunscriba a las dos condiciones referidas, esto es, el empleo de recursos públicos para tales fines y que éstos se desarrollen en un día hábil.

Cabe precisar que esta Sala Superior no se aparta del criterio establecido en el SUP-RAP-14/2009 y acumulados, en relación a que la segunda prohibición prevista en el punto primero, base segunda, fracción I, del Acuerdo CG39/2009, relativa a que no tiene referencia temporal acotada la obligación de los funcionarios públicos de abstenerse de emitir expresiones a favor o en contra de algún partido, precandidato o candidato, pues, como ya se dijo, es necesario que además se acredite el empleo de recursos públicos en la emisión de dichas expresiones.

Lo **fundado** del agravio radica en que, de conformidad con lo razonado en la presente ejecutoria, el recurrente acudió en un

día inhábil a un mitin político en su calidad de ciudadano y militante del Partido Revolucionario Institucional, en pleno ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, de asociación y de reunión, sin que hubiera utilizado recursos público, ni comprometido la equidad en el proceso electoral.

En consecuencia, no está acreditado que exista por parte del funcionario público denunciado violación al acuerdo CG39/2009, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni se encuentra acreditado que en dicho evento se hayan utilizado o destinado recursos públicos.

Por cuanto hace al agravio identificado en el inciso d) de la síntesis de agravios, relativa a la vista que el Consejo General del Instituto Federal Electoral dio al Congreso del Estado, este órgano jurisdiccional estima innecesario su estudio, toda vez que, con lo hasta aquí razonado, el recurrente alcanza su pretensión.

Ante lo **fundado** de los agravios aducidos por el recurrente, lo procedente es revocar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**SUP-RAP-75/2010**

**ÚNICO.** Se revoca, en la parte impugnada, la resolución CG154/2010, de doce de mayo de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**NOTIFÍQUESE por correo certificado**, al recurrente, en el domicilio señalado en autos; **por oficio** acompañado con copia certificada de la presente sentencia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral y **por estrados**, a los demás interesados.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto con reserva que formula el Magistrado Flavio Galván Rivera, con la ausencia de la Magistrada Presidenta María del Carmen Alanís Figueroa y el Magistrado Manuel González Oropeza ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe

**MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO CON RESERVA QUE FORMULA EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-75/2010.**

Expreso este voto con reserva, porque si bien coincido con la argumentación jurídica que sustenta la sentencia dictada en el recurso de apelación, citado al rubro, difiero de la conclusión consistente en que los tratados internacionales “están por encima de las leyes federales y locales”, conforme a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la citada tesis aislada cuyo rubro es: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES”.

En mi concepto, si bien es cierto que en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé

## **SUP-RAP-75/2010**

que esa Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, también es verdad que en esa norma constitucional no se hace distinción jerárquica entre los tratados internacionales y las leyes federales o locales.

Con base en lo anterior, es mi convicción que aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, de la interpretación del citado artículo 133 constitucional, los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales, para mí no es dable hacer tal distinción jerárquica, entre los tratados internacionales y las leyes federales y locales, porque esa subordinación jerárquica, de la legislación nacional a los tratados, no está prevista en la Constitución federal.

Desde mi perspectiva, esa distinción jerárquica no tiene fundamento jurídico, con independencia de que, de manera excepcional, existan preceptos tuteladores de derechos humanos, contenidos en tales tratados que, por ser principios universales del Derecho, puedan asumir la naturaleza de preceptos supranacionales, que deben acatar todos los Estados del planeta.

Lo sostenido es ante una nueva reflexión, sin mengua de lo resuelto por esta Sala Superior, con el voto favorable del suscrito, en diversos juicios y recursos.

**SUP-RAP-75/2010**

Por lo expuesto y fundado, formulo este **VOTO CON RESERVA.**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**