

**RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-472/2011 Y  
ACUMULADOS

**ACTORES:** PARTIDO DEL TRABAJO  
Y OTROS

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIOS:** JOSÉ ALFREDO  
GARCÍA SOLÍS Y ROBERTO  
JIMÉNEZ REYES

**México, Distrito Federal, a siete de septiembre de dos mil once.**

**VISTOS** para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-472/2011, SUP-RAP-473/2011 y SUP-RAP-476/2011, promovidos por los partidos políticos del Trabajo, Convergencia y de la Revolución Democrática, respectivamente; a fin de impugnar el acuerdo CG218/2011, por medio del cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó: “EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO POR PARTE DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012”.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

### RESULTANDO:

I. **Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. El trece de noviembre de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por medio del cual, entre otros, se reformaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el artículo 134; y se derogó un párrafo del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

b. El catorce de enero de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

c. El veintinueve de febrero de dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo por el que se crea la Comisión Temporal de Reglamentos, en el cual se estableció la necesidad de definir la expedición de otros instrumentos normativos que la Comisión considerara necesarios.

d. El veintinueve de febrero de dos mil ocho, en cumplimiento a lo previsto en el artículo noveno transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo por el que se emiten Lineamientos para organizar los trabajos de reforma o expedición de Reglamentos y de otros instrumentos normativos del Instituto derivados de la Reforma Electoral. Dicho instrumento estableció que la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica sería la encargada de presentar al Consejo General para su aprobación, la propuesta de expedición de las reglas para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas.

e. En sesión extraordinaria de diez de julio de dos mil ocho, el Consejo General aprobó el acuerdo CG319/2008 que contiene el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de organizaciones ciudadanas.

f. En atención a los resultados del Proceso Electoral Federal 2008-2009, se recibieron observaciones al citado Reglamento por parte de las organizaciones ciudadanas que participaron en campañas de promoción del voto con el Instituto, por lo cual, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica presentó dos borradores el dieciséis de junio y seis de julio de dos mil once, en los cuales se fueron incorporando observaciones y comentarios de los consejeros electorales, representantes de los partidos políticos y consejeros del poder legislativo.

g. El veinticinco de julio del año que transcurre, el Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante acuerdo CG218/2011, el cual refiere:

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

### Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012

#### Título Primero Disposiciones Preliminares

#### CAPÍTULO I Disposiciones Generales

**Artículo 1.** El presente instrumento reglamenta los artículos 2, numeral 3 y 105, numeral 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y tiene por objeto establecer las normas a las que deberán sujetarse las campañas de promoción del voto que realicen las organizaciones ciudadanas.

**Artículo 2.** Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por Organización Ciudadana toda aquella sociedad, asociación, agrupación política nacional o grupo de ciudadanos mexicanos sin vínculos con partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, interesados en promover imparcialmente el ejercicio del voto de las y los ciudadanos en el Proceso Electoral Federal 2011- 2012.

**Artículo 3.** Este Reglamento es de aplicación general y observancia obligatoria para todas las organizaciones ciudadanas que promuevan dentro del territorio nacional la participación de las y los mexicanos en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**Artículo 4.** Para efectos del presente Reglamento se entenderá por:

I. En relación con ordenamientos jurídicos:

a) **Código:** Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) **Constitución:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) **Reglamento:** las disposiciones contenidas en el presente documento.

II. Respecto de autoridades y órganos electorales:

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

a) **Consejo:** El Consejo General del Instituto Federal Electoral;  
y

b) **DECEyEC:** Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

c) **Director:** El Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

d) **Instituto:** El Instituto Federal Electoral;

III. Referente a los Promotores del Voto y definiciones diversas:

a) **Actividades de proselitismo:** Las actividades de organización, mítines, marchas, reuniones públicas, asambleas, difusión de cualquier tipo de propaganda y en general, aquellos actos cuyo objetivo sea incrementar el número de adeptos o partidarios.

b) **Actos anticipados de campaña:** Aquellos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a la ciudadanía, presentar y promover una candidatura y/o sus propuestas, para obtener su voto a favor de ésta en una jornada electoral, siempre que acontezcan previo al inicio de las campañas electorales respectivas.

c) **Actos anticipados de precampaña:** Aquellos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a los afiliados o militantes, simpatizantes y/o ciudadanía, con el fin de obtener su postulación como candidato a un cargo de elección popular, siempre que acontezcan previo al procedimiento interno de selección del partido político o coalición respectivo, así como al registro interno ante éstos.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

d) **Acto de campaña:** Las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

e) **Acto de precampaña electoral:** Las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

f) **Aspirantes:** Los ciudadanos mexicanos que, una vez abierto el proceso electoral federal correspondiente, previo al registro de la precandidatura en los procesos de selección interna de candidatos a un puesto de elección popular, y que con independencia que sean postulados como precandidatos por algún partido político o coalición, manifiesten de forma clara y precisa, sistemática y públicamente por medio de expresiones, mensajes, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones de audio o video o ante los medios de comunicación su intención de contender en un proceso electoral federal o local determinado.

g) **Candidato:** Se entenderá por éste lo que al efecto establezca el Reglamento que emita el Consejo General en materia de prerrogativas de los partidos políticos.

h) **Coacción del Voto:** El uso de la fuerza física, violencia, amenaza o cualquier tipo de presión ejercida sobre los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político o coalición.

i) **Compra del Voto:** La acción de entregar, condicionar u ofrecer la entrega de dinero, o cualquier tipo de recompensa a los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político o coalición.

j) **Precampaña Electoral:** Conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

k) **Precandidato:** Se entenderá por éste lo que al efecto establezca el Reglamento que emita el Consejo General en materia de prerrogativas de los partidos políticos.

l) **Proceso Electoral:** Conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

electorales, tanto federales, como locales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Públicos.

m) **Promoción del voto:** Todo acto, escrito, publicación, grabación, proyección o expresión realizado por personas físicas o morales, con el único propósito de invitar, de manera imparcial, a la ciudadanía a ejercer libremente su derecho al voto.

n) **Propaganda de precampaña:** Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por el Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

o) **Propaganda electoral:** Se entenderá por ésta lo que al efecto establezca la norma que emita el Consejo General en materia de propaganda;

p) **Propaganda política:** Se entenderá por la misma lo que establezca el Consejo General en la norma que al efecto emita.

### Título Segundo De la promoción del voto

#### CAPÍTULO I De las Características de la Promoción del Voto

**Artículo 5.** Las actividades que realicen las Organizaciones Ciudadanas para la promoción del voto, se sujetarán a las siguientes reglas:

a) La finalidad de la promoción del voto será fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales, en apego estricto a los valores, prácticas e instituciones de la democracia;

b) La promoción del voto deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, ni generar confusión, presión o coacción en los electores o afectar la equidad en la contienda electoral; y

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

c) En todo momento, la promoción del voto velará porque el sufragio sea: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Así como procurará que sea razonado e informado.

d) En ningún caso se entenderá por promoción del voto los actos o medios de cualquier índole en los que se realicen o utilicen menciones, alusiones, imágenes u otro tipo de contenido que pretendan influir en las preferencias de las y los electores, a favor o en contra de aspirante, precandidato, candidato, coalición o partido político alguno.

Cualquier violación a lo dispuesto en el presente artículo será sancionado de conformidad con lo previsto en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero del Código.

### **CAPÍTULO II** **Del Instituto Federal Electoral**

**Artículo 6.** El Instituto implementará las acciones conducentes para la promoción del voto, la educación cívica y la cultura democrática.

**Artículo 7.** El Consejo será la última instancia encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este ordenamiento. Asimismo mediante la colaboración de los órganos desconcentrados del Instituto, se establecerán los mecanismos de coordinación que se requieran con las autoridades electorales locales, especialmente aquellas con elecciones coincidentes, para vigilar su estricto cumplimiento.

**Artículo 8.** El Instituto emitirá, a más tardar durante el mes de enero del año en que se celebre la elección, la convocatoria para la inscripción de aquellas organizaciones interesadas en la promoción del voto.

La convocatoria que emita el Instituto deberá precisar los requisitos que deben cumplir las organizaciones ciudadanas para participar en la promoción del voto.

Así mismo el Instituto brindará asesoría y orientación a las organizaciones ciudadanas para el cumplimiento del presente Reglamento, así como, facilitará materiales e información útil para que éstas realicen las tareas de promoción del voto.

De acuerdo a sus posibilidades y recursos disponibles, el Instituto concertará con organizaciones ciudadanas la

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

realización de acciones conjuntas de información, difusión, comunicación, capacitación, o bien, celebrará actividades culturales o eventos diversos para la promoción del voto.

**Artículo 9.** El Instituto, a través de la DECEyEC, apoyará en la medida de sus posibilidades, la realización de actividades tendentes a promover el voto en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, para lo cual emitirá una convocatoria invitando a las organizaciones ciudadanas a participar.

**Artículo 10.** La DECEyEC presentará informes a la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica y, en su caso, a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, sobre el registro de las organizaciones ciudadanas interesadas en la promoción del voto; los avances de las acciones que realicen las organizaciones que sean apoyadas por el Instituto y la estrategia a seguir por la Dirección Ejecutiva.

**Artículo 11.** Con el objeto de informar a la ciudadanía sobre la importancia del ejercicio de su voto y propiciar una participación más activa en los procesos electorales, las organizaciones ciudadanas podrán sumarse a las labores de promoción del voto que realiza el Instituto.

Dichas organizaciones podrán obtener el apoyo del Instituto conforme al programa de trabajo y los recursos disponibles. En ningún momento será posible la asignación de espacios en los tiempos de radio y televisión que administra el Instituto.

El Instituto firmará los convenios de apoyo y colaboración con las organizaciones ciudadanas a las que les otorgue apoyos de carácter económico.

**Artículo 12.** El Instituto, a través de la DECEyEC, promoverá la suscripción de convenios con las autoridades electorales locales en cuyas entidades se celebren elecciones coincidentes con el Proceso Electoral Federal 2011-2012, a efecto de optimizar recursos, dar uniformidad y lograr un mayor impacto de las campañas de difusión para la promoción del voto.

### CAPÍTULO III De las Organizaciones Ciudadanas

**Artículo 13.** Las organizaciones que participen con el Instituto en las actividades reguladas por este Reglamento, fomentarán activamente la participación ciudadana en el Proceso Electoral

## **SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS**

Federal 2011-2012. Asimismo observarán las normas contenidas en este instrumento para que su actuación no configure proselitismo, acto anticipado de precampaña, acto anticipado de campaña, acto de precampaña, propaganda de precampaña, propaganda política o electoral, o acto de campaña.

**Artículo 14.** Las campañas de promoción del voto que realicen las organizaciones ciudadanas estarán sujetas a las limitantes que establecen la Constitución y el Código en lo concerniente a la difusión de propaganda en radio y televisión.

**Artículo 15.** Las campañas de promoción del voto difundidas a través de cualquiera de los medios de comunicación existentes, deberán observar lo dispuesto en los artículos 5; 13; 14; 17; 18 y 19 del presente Reglamento.

**Artículo 16.** Las organizaciones ciudadanas tendrán la obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos públicos que reciban por parte de éste para la promoción del voto en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

### **Título Tercero De las prohibiciones e infracciones**

#### **CAPÍTULO I De las prohibiciones**

**Artículo 17.** Queda prohibido cualquier acto que genere confusión, presión, compra o coacción del voto a los electores, o que afecte la equidad en la contienda. Cualquier conducta contraria a lo establecido en el presente Reglamento, será objeto de sanción conforme al Código, al Capítulo Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal y demás leyes aplicables.

**Artículo 18.** Ninguna autoridad gubernamental federal, local, municipal o del Distrito Federal; entes públicos de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos u órganos constitucionales autónomos distintos al Instituto podrán promover el voto, excepto en el caso de que dicha promoción sea realizada por las autoridades electorales federales o locales.

Lo anterior, se regirá por lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución, las disposiciones contenidas en el Código y en el Reglamento en materia de propaganda que emita el Instituto.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

**Artículo 19.** Las campañas de promoción del voto no podrán pronunciarse a favor o en contra, directa o indirectamente, de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato alguno, ni de sus posiciones, propuestas, plataforma electoral, programa legislativo o de gobierno.

Las acciones o materiales de promoción del voto que tengan por objeto dar a conocer al electorado las distintas opciones en la contienda electoral, deberán asegurar un trato imparcial y equitativo a todas las opciones existentes, sin excepción alguna.

Queda prohibido el uso de fotografías, nombres, siluetas, imágenes, lemas o frases, que puedan ser relacionados de algún modo con los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos, frentes, coaliciones y agrupaciones políticas nacionales vinculadas con partidos políticos para inducir el voto a favor o en contra.

### CAPITULO II De las infracciones

**Artículo 20.** De conformidad con el Código, los ciudadanos, cualquier persona física o moral y todo tipo de organizaciones, son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales.

**Artículo 21.** Las Organizaciones Ciudadanas que incumplan con lo establecido en los artículos 5; 13; 14; 15; 17; 18 y 19 de este Reglamento dejarán de ser considerados como promotores del voto y se registrarán, en su caso, por las normas que regulan a las precampañas, campañas electorales y normas de financiamiento según lo establecido en los Libros Segundo, Título Tercero, Capítulo Segundo y Libro Quinto, Título Segundo, Capítulos Primero y Tercero del Código y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 22.** Cuando cualquier órgano del Instituto o persona tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras al presente Reglamento, hará saber en forma inmediata al Director Ejecutivo para que éste, dentro de las 48 horas siguientes, lo haga del conocimiento del Secretario Ejecutivo a efecto de que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente.

**Artículo 23.** Toda contravención a lo establecido en el presente Reglamento se resolverá de conformidad con lo

## **SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS**

dispuesto en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero del Código.

**II. Recursos de apelación.** El veintinueve de julio del año que transcurre, los representantes propietarios de los Partidos Políticos del Trabajo, Convergencia y de la Revolución Democrática, acreditados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentaron recursos de apelación a fin de controvertir el citado acuerdo CG218/2011.

**III. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó las referidas demandas, para luego remitirlas a este órgano jurisdiccional, junto con los expedientes formados con motivo de los presentes medios de impugnación, las constancias de mérito y sus informes circunstanciados.

**IV. Turno.** Recibidas las constancias atinentes, mediante proveídos de veintidós de agosto de dos mil once, dictados por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar los expedientes a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa para los efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** El treinta de agosto del año que transcurre, la Magistrada Instructora admitió a trámite las demandas y por acuerdos de seis de septiembre de este año declaró cerrada su instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia, y

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

**PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.*** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación de mérito, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos a y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos para controvertir un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**SEGUNDO. *Acumulación.*** De la lectura integral de las demandas se advierte que los actores impugnan el acuerdo CG218/2011, y asimismo, señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, así como en las pretensiones de los recurrentes, se surte la conexidad de la causa; de ahí que con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-RAP-473/2011 y SUP-

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

RAP-476/2011 al SUP-RAP-472/2011, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos de los recursos acumulados.

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

- **Forma.** Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hace constar el nombre de los actores, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quienes promueven en representación de los institutos políticos actores.

- **Oportunidad.** Los recursos de apelación fueron interpuestos oportunamente, puesto que de las constancias que obran en autos, se advierte que el acuerdo impugnado se emitió

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

el veinticinco de julio de dos mil once, y las demandas de recursos de apelación se presentaron el veintinueve siguiente, es decir, dentro del plazo a que hace alusión el artículo 8, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, los recursos son promovidos por partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral. Asimismo, por conducto de representante con personería suficiente para hacerlo, dado que las demandas fueron suscritas por los representantes propietarios de los partidos del Trabajo, Convergencia y de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, personería que acreditan con el original la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, de ahí que sea reconocida por la propia autoridad responsable al rendir los respectivos informes circunstanciados, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

- **Definitividad.** El acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

**CUARTO. *Agravios.*** Los disensos que formulan los apelantes, se hace consistir en lo siguiente:

En atención a que los partidos del Trabajo y Convergencia, presentan demandas prácticamente iguales, sólo se transcribirá la formulada por el primero de los institutos políticos.

### “PRIMER AGRAVIO

FUENTE DEL AGRAVIO: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO POR PARTE DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012", EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 25 DE JULIO DE 2011".

PRECEPTOS VULNERADOS: La autoridad señalada como responsable vulnera lo dispuesto por los artículos 14, 16, 41 base III apartado c) y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 2 numeral 3 y 4; 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2, 77, 78: 109, 118 párrafo 1 v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### DESARROLLO DEL AGRAVIO:

CONCEPTO DE AGRAVIO. Causa agravio al Partido Político que represento la aprobación del Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, aprobado por el Consejo General el día 25 de julio de 2011, en el cual se establece que se otorgarán recursos

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

económicos a las Organizaciones Ciudadanas para la promoción de voto en el proceso electoral federal 2011-2012.

En ese orden de ideas, nos causa agravio que la autoridad señalada como responsable al aprobar el reglamento ha determinado dotar de financiamiento público, a las organizaciones ciudadanas que pretendan participar para la promoción del voto en el proceso Federal Electoral de 2011-2012. Tal como se señala, en el reglamento que se impugna, al tenor de lo siguiente:

*Artículo 8. (Se transcribe)*

*Artículo 11. (Se transcribe)*

*Artículo 12. (Se transcribe)*

Como se desprende de los artículos antes transcritos del Reglamento que se impugna, de la simple lectura se desprende que, el instituto Federal Electoral, dotará de financiamiento público a las organizaciones ciudadanas que se registren previamente, una vez que emita la convocatoria respectiva para tales efectos, financiamiento público que viola el principio de certeza y legalidad y así como lo dispuesto por los artículos 2 numeral 3 y 4, 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2, 118 numeral 1, inciso v) y 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los artículos 14, 16 ; 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el Instituto Federal Electoral el dotar de financiamiento público a las Agrupaciones Ciudadanas, asume una facultad que no le corresponde, porque su único fin es regular las actividades que realicen las organizaciones ciudadanas conforme a lo establecido por el artículo 2 numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; dicho dispositivo legal señala de manera textual a lo que interesa lo siguiente:

*Artículo 2. (Se transcribe)*

*Numeral 3. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal electoral, a los Partidos Políticos y sus Candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.*

Como se puede apreciar, del dispositivo legal antes señalado, el Instituto Federal Electoral, "emitirá las reglas" a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones, en ese orden de ideas, de la lectura

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

simple de artículo mencionado es claro que el Instituto Federal Electoral, emitirá las reglas para la participación de las organizaciones Ciudadanas, mas no se establece que se les deberá de otorgar financiamiento público, porque es diferente "emitir reglas" a "otorgar financiamiento público", facultad que no tiene la autoridad señalada como responsable, porque es evidente que no es lo mismo, emitir reglas a otorgar dinero público, ya que para que se pueda otorgar financiamiento público a las organizaciones ciudadanas, estas deberán de ser expresas en algún dispositivo legal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y hasta en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no se contempla y que establecerlo en el reglamento que se impugna va en contra de lo preceptuado por los artículos 2 numeral 3 y 4, 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2 y 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tal virtud, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar el Reglamento para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012; en sus artículos 8, 11 y 12 antes señalados, está legislando y no reglamentando, como se argumenta, tiene facultades para regular a participación de las organizaciones ciudadanas para la promoción del voto y no para otorgarles financiamiento público, ya que es una cosa totalmente diferente porque ya se está excediendo, en sus facultades, no por el simple hecho de que tenga la facultad para reglamentar la participación de las organizaciones ciudadanas, tiene la facultad de otorgarles financiamiento público, con lo cual se puede ver que incurre en excesos de reglamentación, porque va mas allá del espíritu señalado por los artículos 2 numeral 3 y 4, 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando en cuenta que la fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Situación que en el caso no pasa por que la autoridad señalada como responsable se extralimita a otorgar financiamiento público a las organizaciones ciudadanas, Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. Situación que dejó de tomar en cuenta la autoridad señalada como responsable porque el surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

En ese orden de ideas, es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado anteriormente.

En resumen el artículo 2 párrafo 3 del COFIPE indica en su parte conducente que "El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán as campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones'. Es decir, la norma jamás indica que a las organizaciones sociales que promuevan el voto se les entregarán recursos públicos para promoverlo como lo

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

establece el artículo 8 último párrafo del Reglamento para la Promoción del Voto y otros preceptos del mismo. El reglamento en sus antecedentes y considerandos nunca justifica, nunca da razones, de por qué el instituto tiene atribuciones para entregar recursos.

Ahora bien, queremos llamar la atención de este H. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que es evidente que se puede afectar la equidad en la contienda federal electoral, al otorgarles por parte del Instituto Federal Electoral financiamiento público, a las organizaciones ciudadanas, pues las Organizaciones, pueden tener sus preferencias por algún Partido Político, candidato, precandidato, aspirante, etcétera y beneficiarlo promoviendo el voto a su favor con recursos otorgados por el propio Instituto Federal Electoral, puede ser de manera directa e indirecta, pues dichas asociaciones van a tener presencia en la ciudadanía, es menester señalar que, algunas Organizaciones Ciudadanas son plenamente identificables por la ciudadanía, con algún Partido Político, incluso algunos actores políticos son los que de alguna manera encabezan dichas Organizaciones o indirectamente operan en ellas.

Dicho lo anterior, se puede arribar a la conclusión de que se generaría inequidad en la contienda electoral, teniendo en cuenta que las asociaciones ciudadanas las integran un grupo de ciudadanos y que estos con el financiamiento público que perciban por parte del instituto Federal Electoral, pueden coaccionar a favor de algún Partido Político o Coalición, que compitan en el proceso Electoral Federal y además que de acuerdo a lo establecido por el artículo 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que la promoción del voto corresponde al propio Instituto Federal Electoral y no a las Organizaciones Ciudadanas, porque otorgarles financiamiento público, es como encomendarles la responsabilidad total de la promoción del voto, con lo cual no existiría certeza jurídica en el proceso Federal Electoral, al quedar al escrutinio público, si determinadas Organizaciones Ciudadanas, simpatiza o no con determinado Partido Político o coalición que compitan en el proceso Federal Electoral de 2011-2012.

Como se puede ver el artículo 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente;

*Artículo 105. (Se transcribe)*

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Dentro de los fines del Instituto Federal Electoral, está la de promover el voto, en este caso el Instituto Federal Electoral es una autoridad imparcial, que organiza las elecciones federales, sin embargo en el caso de las Organizaciones Ciudadanas, puede estar viciada su voluntad y colaboración ya que, pueden ser influidas por algún Partido Político o Coalición, precandidato, candidato, etcétera, si bien es cierto, se establece prohibiciones a estas asociaciones en la actividad de promoción al voto, sin embargo, la realidad de nuestro país, es distinta, de esta manera, otorgar recursos públicos para la promoción del voto a éstas pone en peligro la equidad en la contienda Electora Federal del 2012. Pues sería darles recursos económicos para comprar o coaccionar el voto de los electores, es decir, esta situación se puede prestar a irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

En concordancia con lo anterior, es menester señalar que, la Constitución determina en su artículo 41 que la propaganda política o electoral no puede denigrar a instituciones ni calumniar a las personas. Sin embargo, el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas, no establece prohibición expresa a esas organizaciones ciudadanas para que realicen promoción del voto que denigre o calumnie. La omisión es grave por los antecedentes de algunas de ellas que fueron mencionadas por el Consejero Presidente en la Sesión Ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de julio de 2011. Es importante llamar la atención respecto a la organización Sociedad en Movimiento, lo cual consta en la versión estenográfica que se ofrece como prueba en el presente recurso, dicha organización participó en la guerra sucia del 2006 de la COPARMEX tal como quedó acreditado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Dictamen del Computo Final de la Elección del 2006. Sociedad en Movimiento surge durante el proceso electoral del 2006 y es una cara encubierta de la COPARMEX y de otras organizaciones empresariales, que también participaron en la guerra sucia, que en algunas ocasiones actuaron y actúan directamente y en otras de manera encubierta con una "cara ciudadana". Un punto importante es que en julio del 2006 sacaron un video de 8 minutos que se denomina "¿Qué ocurrió el 2 de julio del 2006?", Para lo cual ofrecemos como prueba la siguiente liga en la página siguiente: [http://www.youtube.com/watch?v=kyclUhlwO\\_8](http://www.youtube.com/watch?v=kyclUhlwO_8).

Por lo tanto, creemos que para dar mayor certeza jurídica en el proceso Federal Electoral de 2011-2012, es necesario que

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

exista la transparencia, en la organización de la preparación de las próximas Elecciones Federales, donde se van a renovar al Presidente de la República Mexicana, Senadores y Diputados Federales y al otorgar financiamiento público a las Organizaciones Ciudadanas, no podemos hablar de un proceso federal electoral transparente, por que como se dijo anteriormente, es conocido de que algunas Organizaciones Ciudadanas, simpatizan con algún Partido Político o Coalición, que van a participar en la próxima contienda Electoral Federal y además que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no tiene facultades para otorgar financiamiento público para la promoción del voto a las Organizaciones Ciudadanas, ya que su único fin es el de regular y reglamentar la participación como se dijo anteriormente de las Organizaciones Ciudadanas y otorgarles financiamiento público se excede en su facultad reglamentaria, porque va mas allá del espíritu de los dispuesto por los artículos 2 numeral 3 y 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y actualmente no se les otorga financiamiento a las organizaciones ciudadanas para tal efecto.

Tomando en cuenta que:

- a) Que la promoción del voto debe regirse por el principio de imparcialidad.
- b) La libertad del sufragio tiene como principal componente la vigencia de las libertades políticas y se debe traducir en que el voto no debe estar sujeto a error, presión, intimidación o coacción alguna que implique la posibilidad de que su efectividad se menosprecie o vulnere.
- c) La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio de derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos.

Situación que no tomó en cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral al aprobar los artículos 8, 11 y 12 del Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Además que como autoridad Federal Electoral el Instituto Federal Electoral:

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

a) Es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

b) Uno de los fines primordiales del Instituto, es llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

Es en ese sentido: el Instituto Federal Electoral, no está cumpliendo con los principios rectores que rigen a la materia electoral al no dar certeza y legalidad jurídica (artículos 41 y 116 constitucionales), en el proceso federal electoral de 2011-2012, al tratar de otorgar financiamiento público a las Organizaciones Ciudadanas, sin tener facultades para ello, como se dijo anteriormente, violando lo dispuesto por los artículos 109 y 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se desprende de lo anteriormente expresado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral con la Resolución, la cual hoy se impugna, vulnera los principios rectores que rigen a la materia electoral, dado que no respetó el cumplimiento de la norma antes transcrita vulnerando los Principios Rectores de su función que como órgano electoral debe cumplir estos Principios son la Certeza (todos los actos que realicen las autoridades electorales deberán ser fidedignos y verificables, es decir Comprobables); Legalidad (todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales deberán estar debidamente fundados y motivados); Independencia (las autoridades electorales deben estar libres de insinuaciones, presiones u órdenes; su función solo está subordinada al mandato de la ley); Imparcialidad (actitud con que deben conducirse las actividades electorales para dejar de conocer un asunto, cuando existieren circunstancias que pudieran favorecer o perjudicar a cualquiera de las partes); Objetividad (principio vinculado con la ausencia de cuestiones subjetivas que constituyan violaciones al proceso electoral) Equidad (trato equitativo, no igualitario, consistente en el reconocimiento de las diferencias existentes entre los sujetos de derecho electoral), y Publicidad Procesal (todas las actuaciones de las autoridades electorales deben ser publicas); en consecuencia al violentar el Consejo General de Instituto Federal Electoral, los dispositivos antes mencionados, al no tomar en cuenta que si bien es cierto, tiene facultades

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

reglamentarias, solo para regular las actividades de las Organizaciones Ciudadanas, ya que en el acuerdo que se impugna de una lectura del mismo, hace creer que al tener facultades de regulación puede otorgar financiamiento público, situación que no le corresponde por que no es lo mismo hacer una regulación de participación para la promoción del voto en el proceso Federal Electoral, con el otorgar financiamiento público, extralimitándose en sus funciones reglamentarias.

Insistimos, por lo antecedentes de algunas de estas organizaciones, como es el caso de Sociedad en Movimiento, que apoyaron abiertamente a candidatos y a un partido político en la elección del 2006, no es desdeñable el argumento de que el financiamiento público que reciban del IFE para promover el voto pueda ser un financiamiento indirecto para financiar a partidos políticos o a candidatos. Financiamiento que está prohibido expresamente por la ley electoral en esos artículos y por el artículo 41 de la Constitución.

En ese orden de ideas, el proceder de la Autoridad Responsable menoscaba las garantías de legalidad y seguridad jurídica que tutelan a favor del Partido del Trabajo, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sin existir causa o motivo justificado, con el reglamento que se impugna pretende otorgar financiamiento público a las Organizaciones Ciudadanas, generando inequidad en la contienda electoral, sin que se haya efectuado una interpretación exacta de los preceptos legales antes marcados; esto es, sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, sin que exista mandamiento escrito, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

### SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DEL AGRAVIO: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO POR PARTE DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012", EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 25 DE JULIO DE 2011".

PRECEPTOS VULNERADOS: La autoridad señalada como responsable vulnera lo dispuesto por los artículos 16, 74; 79 y

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 118 párrafo 1 v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 10 y 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

DESARROLLO DEL AGRAVIO. Causa agravio al Partido Político que represento la aprobación del Reglamento impugnado, el hecho de que en su artículo 16 sólo indica que las organizaciones ciudadanas tendrán la obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos públicos que reciban por parte de éste para la promoción del voto en el proceso federal electoral del 2011-2012. Esa obligación es insuficiente pues el artículo 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría indica que cuando se entregan subsidios o donativos a particulares, dichos subsidios o donativos deben otorgarse en los términos de esa ley o su reglamento, estatuyéndose una serie de obligaciones que el reglamento impugnado omite. Por ejemplo, que los recursos se identificarán en una sub-cuenta y éstos deberán reportarse en informes trimestrales. El primer párrafo del artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Responsabilidad Hacendaría, textualmente establece que, los recursos federales deberán transparentarse y fiscalizarse. No hay en el reglamento impugnado un capítulo o título que desarrolle los mecanismos de fiscalización y transparencia que arbitrará el IFE respecto a esas organizaciones sociales, por lo tanto en dicho reglamento no se está garantizando la transparencia de los recursos con los que habrán de operar las Organizaciones Sociales en este caso.

Por otra parte, El artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría indica que el gasto en las dependencias y entidades se sujetará a los calendarios de presupuesto autorizados. Hasta este momento el presupuesto de egresos para el 2011 no contiene previsión de gasto para apoyar a organizaciones ciudadanas que promueven el voto ni calendario alguno a ese respecto. Como es obvio el presupuesto del IFE para el 2012 aún no se autoriza. El IFE no puede comprometer gasto a futuro en el reglamento impugnado cuando la Cámara de Diputados no ha autorizado aún el presupuesto para el 2012.

No debe olvidarse, que de acuerdo al artículo 126 de la Constitución no puede hacerse pago que no esté previsto en el presupuesto o en ley posterior.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Para mayor abundamiento se transcriben los preceptos Constitucionales y legales señalados:

### *Constitución*

*Artículo 126. (Se transcribe)*

*Artículo 10. (Se transcribe)*

*Artículo 23. (Se transcribe)*

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática refiere que:

### PRIMERO

Fuente del Agravio. Lo constituye la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se determina: "El Instituto emitirá las regias a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones." disposición que además de ser contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo contradice la primera parte del citado párrafo 3.

Artículos Constitucionales violados. 1; 9; 34; 6, 35; 41; 99; 135 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concepto del Agravio. El artículo 2, párrafo 3, en su segunda oración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que sustenta el "Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012", emitido mediante al acuerdo que se impugna, es contrario a lo dispuesto por los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ya se han citado como violados.

En efecto, la parte del precepto que no guarda conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece conforme a lo subrayado, lo siguiente:

*Artículo 2 (Se transcribe)*

Como se puede observar la parte de la norma impugnada, que en este acto aplicación sustenta el Reglamento que se impugna, vulnera lo dispuesto en el artículo 41, fracción V,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

párrafo noveno de la Constitución Federal, que establece de manera exclusiva, integral y directa la promoción del voto a favor del Instituto Federal Electoral, en los términos siguientes:

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

El mismo precepto Constitucional en su fracción I, segundo párrafo, determina:

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

En este orden de ideas, la promoción del voto, tal y como lo refiere en su primera parte el párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Instituto Federal Electoral por una parte, y por otra, a los partidos políticos, que se describe en la citada porción normativa en los términos siguientes: *La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos.* Disposición que guarda

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

perfecta armonía y concordancia con las bases constitucionales antes citadas.

Es así que en forma integral y directa al Instituto Federal Electoral le corresponde hacerse cargo de la capacitación y la educación cívica, es decir, dentro de dicha actividad que no puede ser delegada, la promoción del voto, que implica el ejercicio y cumplimiento de una obligación ciudadana, la cual debe realizarse conforme a los principios rectores de la función electoral de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad, atributos, dicho sea de paso, que no reúnen instancias u organizaciones de ciudadanos como lo pretende el Reglamento que por esta vía se impugna.

Por otra parte, las bases constitucionales antes citadas, establecen que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, es decir, corresponde a los partidos políticos la promoción del voto de acuerdo a sus programas, principios e ideas que postulan, que desde luego son o pueden llegar a ser afines o coincidentes con organizaciones ciudadanas de diversa índole, para ello, las bases constitucionales y las leyes derivadas de las mismas establecen un sistema electoral en el que en ejercicio del derecho de asociación y participación política, los ciudadanos pueden participar en la promoción del voto afiliándose individual, libre y voluntariamente, cabe señalar que asimismo lo pueden hacer fuera de los partidos políticos integrando los órganos del Instituto Federal Electoral.

Como se consigna en el respectivo capítulo de hechos de la presente demanda, la participación de terceros en la promoción del voto, en la elección federal de 2006 tuvo efectos nocivos, en dicho del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

### *2.2 PROPAGANDA NEGATIVA: SPOTS DE ASOCIACIONES CIVILES Y OTROS, página 95*

*En autos existen argumentos y pruebas tendentes a evidenciar que durante el desarrollo del proceso electoral correspondiente a la elección presidencial, varias empresas mercantiles intervinieron ilegalmente a favor del candidato del Partido Acción Nacional,*

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

*particularmente el Consejo Coordinador Empresarial, corporativo Aisea, Dulces De la Rosa, tiendas Coppel y diversas empresas de carácter mercantil. P. 116 y 117*

*En este orden de cosas, es posible afirmar que si bien es cierto que hubo propaganda de contenido indebido por ciertas empresas, también lo es que no hay medio de prueba alguno para establecer el impacto que pudo haber tenido en el proceso electoral esa participación de terceros; porque en uno de los casos de los promocionales transmitidos con contenido violento, éstos fueron retirados y se desconoce la cantidad de veces en que fueron transmitidos y a través de qué canales se hizo esa transmisión tanto en radio como en televisión. Lo propio se dice respecto del distinto promocional que fue retirado en el que había inducción al voto, porque se desconoce el impacto que tuvo en la ciudadanía, pues no se cuenta con elementos de prueba que permitan hacer un análisis estimatorio de las fechas en que fue transmitido tal promocional, página 120.*

Al respecto, cabe señalar que éste órgano jurisdiccional sustenta el criterio de que cuando en un medio de impugnación electoral se formulen planteamientos vinculados con la inconstitucionalidad de una norma por ser incompatible con algún precepto de la Constitución de la República, y como consecuencia se solicite su inaplicación al caso concreto, y por otro lado se expongan argumentos encaminados a cuestionar la legalidad del acto, resolución u omisión controvertida, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá ocuparse en primer término de la cuestión que reporte mayor beneficio al ciudadano, a criterio del juzgador, y superado ese análisis se ocupe del resto de los planteamientos, buscando privilegiar los vinculados con aspectos de constitucionalidad de leyes electorales.

La falta de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la segunda porción del precepto contenido en el párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales también deviene de la violación al principio de certeza, al referirse a CAMPAÑAS de promoción del voto que realicen otras organizaciones, lo que puede dar lugar a confusión al electorado al ser objeto de campañas distintas a los de la autoridad electoral y de los partidos políticos, las cuales se encuentran por las disposiciones constitucionales y legales perfectamente diferenciadas, lo cual no ocurre con las "CAMPAÑAS de de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

promoción del voto que realicen otras organizaciones", poniendo asimismo en riesgo la equidad del proceso electoral, como ya ocurrió en el proceso federal electoral de 2006.

Es de señalar que las únicas campañas de carácter electoral, es decir, de promoción del voto, previstas constitucionalmente son las de los partidos políticos señaladas en la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo cual deriva la regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del concepto CAMPAÑA ELECTORAL, que a su vez se compone de actos y propaganda electoral, conforme al artículo 228, párrafos 1, 2, 3 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece lo siguiente:

### *Artículo 228 (Se transcribe)*

Disposiciones que siendo acordes con las bases constitucionales antes citadas, resultan contradictorias con la segunda porción del párrafo 3 del artículo 2 del mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y como ya se señaló, atentan asimismo en contra de los principios rectores de la función electoral al autorizar la realización de campañas electorales de promoción del voto a "otras organizaciones" distintas al Instituto Federal Electoral y a los partidos políticos.

En consecuencia, la disposición legal en la que se sustenta el Reglamento que se impugna, resulta no conforme con las disposiciones constitucionales antes citadas, por lo que resulta inaplicable. Careciendo de sustento el citado Reglamento. Asimismo, conforme a lo antes hecho valer, resulta incongruente la segunda oración del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la primera parte de dicho párrafo, el cual sí es conforme con las bases Constitucionales antes citadas.

## SEGUNDO

Fuente del Agravio. Lo constituye todos y cada uno de los considerandos del acuerdo impugnado y en especial los considerandos 14 al 20 del acuerdo que se combaten relación con el punto de acuerdo PRIMERO al QUINTO así como ambos transitorios del Reglamento que se combate.

Artículos Constitucionales y legales violados. 6; 35; 14; 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

1; 3, párrafos 1 y 2; 4, numerales 1, 2 y 3; 49, numeral 4; 52, 105, párrafos 1, inciso g), y 2; 109 y 118, párrafo 1, incisos a) y z) y 3, 341, numeral 1, incisos a), b), c), d), f) y h), 345, numeral 1, inciso b), 354 numeral 1, incisos a), b), c) y d), 365, numeral 4, y Artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

Concepto del Agravio. Se vulnera el principio de legalidad, pues el reglamento impugnado en su artículo 16, mismo que a continuación se reproduce:

### *Artículo 16. (Se transcribe)*

Sólo indica que las organizaciones ciudadanas tendrán la obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos públicos que reciban por parte de éste para la promoción del voto en el proceso federal electoral del 2012. Lo cual es una regulación insuficiente en virtud de que se reciben recursos públicos.

Esa obligación es insuficiente pues el artículo 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría indica que cuando se entregan subsidios o donativos a particulares, dichos subsidios o donativos deben otorgarse en los términos de esa ley o su reglamento, estatuyéndose una serie de obligaciones que el reglamento impugnado omite. Por ejemplo que los recursos se identificarán en una sub-cuenta y éstos deberán reportarse en informes trimestrales. El primer párrafo del artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Responsabilidad Hacendaría, textualmente dice que los recursos federales deberán transparentarse y fiscalizarse. No hay en el reglamento impugnado un capítulo o título que desarrolle los mecanismos de fiscalización y transparencia que arbitrará el IFE respecto a esas organizaciones sociales.

Toda vez que la certeza se refiere a la calidad en la aplicación de la norma que debe regir las actividades realizadas por el Instituto y que otorga a éstos actos veracidad y certidumbre, ya que este principio de certeza permite que todos los participantes en el proceso electoral conozcan con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas las autoridades electorales, por lo tanto al no existir en el techo presupuestal que se refiere a la organización electoral un desglose de los montos que se destinarán a cada uno de las actividades que se señalan en el Presupuesto 2012 correspondiente, esto, no brinda certeza ni transparencia a la gestión y a la aplicación de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

dicho presupuesto, siendo escandalosas las diferencias que se pueden percibir a simple vista de una tabla comparativa de gastos de tres periodos electorales.

De igual forma se observa una violación al principio de legalidad (artículo 16, 74 y 79 constitucionales y 118 párrafo 1 v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros).

El artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que el gasto en las dependencias y entidades se sujetará a los calendarios de presupuesto autorizados.

Al respecto cabe apuntar que hasta este momento el presupuesto de egresos para el 2011 no contiene previsión de gasto para apoyar a organizaciones ciudadanas que promueven el voto ni calendario alguno a ese respecto. Como es obvio el presupuesto del ÍFE para el 2012 aún no se autoriza. El IFE no puede comprometer gasto a futuro en el reglamento impugnado cuando la Cámara de Diputados no ha autorizado aún el presupuesto para el 2012.

Causa agravio al Partido Político que represento la aprobación del Reglamento impugnado, el hecho de que en su artículo 16 sólo indica que las organizaciones ciudadanas tendrán la obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos públicos que reciban por parte de éste para la promoción del voto en el proceso federal electoral del 2011-2012. Esa obligación es insuficiente pues el artículo 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que cuando se entregan subsidios o donativos a particulares, dichos subsidios o donativos deben otorgarse en los términos de esa ley o su reglamento, estatuyéndose una serie de obligaciones que el reglamento impugnado omite. Por ejemplo, que los recursos se identificarán en una sub-cuenta y éstos deberán reportarse en informes trimestrales. El primer párrafo del artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Responsabilidad Hacendaria, textualmente establece que, los recursos federales deberán transparentarse y fiscalizarse. No hay en el reglamento impugnado un capítulo o título que desarrolle los mecanismos de fiscalización y transparencia que arbitrará el IFE respecto a esas organizaciones sociales, por lo tanto en dicho reglamento no se está garantizando la transparencia de los recursos con los que habrán de operar las Organizaciones Sociales en este caso.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Por otra parte, El artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría indica que el gasto en las dependencias y entidades se sujetará a los calendarios de presupuesto autorizados. Hasta este momento el presupuesto de egresos para el 2011 no contiene previsión de gasto para apoyar a organizaciones ciudadanas que promueven el voto ni calendario alguno a ese respecto. Como es obvio el presupuesto del IFE para el 2012 aún no se autoriza. El IFE no puede comprometer gasto a futuro en el reglamento impugnado cuando la Cámara de Diputados no ha autorizado aún el presupuesto para el 2012. No debe olvidarse, que de acuerdo al artículo 126 de la Constitución no puede hacerse pago que no esté previsto en el presupuesto o en ley posterior.

Para mayor abundamiento se transcriben los preceptos Constitucionales y legales señalados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

*Artículo 126. (Se transcribe)*

*Artículo 10. (Se transcribe)*

*Artículo 23. (Se transcribe)*

Una vez citado lo anterior se desprende que el IFE no está facultado para otorgar financiamiento público a las Organizaciones Sociales, pues no cumple con la normativa y las formalidades que se requiere, además, el presupuesto de dicha institución para el 2012 aún no se autoriza.

Por lo tanto solicitamos revocar el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, al no estar conforme a derecho.

TERCERO

Fuente del Agravio. Lo constituye todos y cada uno de los considerandos del acuerdo impugnado y en especial los considerandos 14 al 20 del acuerdo que se combaten relación con el punto PRIMERO al QUINTO así como ambos transitorios del Reglamento que se combate.

Artículos Constitucionales y Legales Violados. 6; 35; 14; 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1; 3, párrafos 1 y 2; 4, numerales 1, 2 y 3; 49,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

numeral 4; 52, 77, 78 105, párrafos 1, inciso g), y 2; 109 y 118, párrafo 1, incisos a) y z) y 3, 341, numeral 1, incisos a), b), c), d), 0 y h), 345, numeral 1, inciso b), 354 numeral 1, incisos a), b), c) y d), 365, numeral 4, y Artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Concepto del Agravio. Se violenta principio de certeza, legalidad, objetividad y equidad, pues como se señaló en los artículo 5,13,14,17, 19 del reglamento permiten la promoción en Radio y Televisión, así como la calumnia y la diatriba al no prohibirla expresamente, permitiendo con falta de certeza y omisiones que dicha normatividad exista, la normatividad que se impugna dispone:

*Artículo 5. (Se transcribe)*

*Artículo 14 (Se transcribe).*

*Artículo 15. (Se transcribe)*

*Artículo 17. (Se transcribe)*

*Artículo 18. (Se transcribe)*

*Lo anterior, se regirá por lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución, las disposiciones contenidas en el Código y en el Reglamento en materia de propaganda que emita el Instituto.*

*Artículo 19. (Se transcribe)*

Los artículos antes señalados violan el principio de legalidad y certeza, así como de imparcialidad de la autoridad electoral, pues se violenta el artículo 41 A de la Constitución Federal que señala:

*Artículo 41. (Se transcribe)*

Lo anterior es así, porque no prohíben expresamente, como ha quedado señalado, que cualquier persona física o moral de cualquier naturaleza organizaciones, puedan influir mediante la contratación en radio y televisión, lo mismo incluye medios impresos.

Como se desprende de los artículos antes transcritos del Reglamento que se impugna, de la simple lectura se desprende que, el Instituto Federal Electoral, dotará de financiamiento público a las organizaciones ciudadanas que se registren previamente, una vez que emita la convocatoria respectiva para tales efectos, financiamiento público que viola el principio de certeza y legalidad y así como lo dispuesto por los artículos 2 numeral 3 y 4, 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2 , 118 numeral 1, inciso v) y 109 del Código Federal

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

de Instituciones y Procedimientos Electorales y los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el Instituto Federal Electoral, al dotar de financiamiento público a las Agrupaciones Ciudadanas, asume una facultad que no le corresponde, porque su único fin es regular las actividades que realicen las organizaciones ciudadanas conforme a lo establecido por el artículo 2 numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; dicho dispositivo legal señala de manera textual a lo que interesa lo siguiente:

*Artículo 2. (Se transcribe)*

*Numeral 3. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal electoral, a los Partidos Políticos y sus Candidatos. El Instituto emitirá las regias a las que se sujetaran las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.*

Como se puede apreciar, del dispositivo legal antes señalado, el Instituto Federal Electoral, "emitirá las reglas" a las que se sujetaran las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones, en ese orden de ideas, de la lectura simple del artículo mencionado es claro que el Instituto Federal Electoral, emitirá las reglas para la participación de las organizaciones Ciudadanas, mas no se establece que se les deberá de otorgar financia miento público, porque es diferente "emitir reglas" a "otorgar financiamiento público", facultad que no tiene la autoridad señalada como responsable, porque es evidente que no es lo mismo, emitir reglas a otorgar dinero público, ya que para que se pueda otorgar financiamiento público a las organizaciones ciudadanas, estas deberán de ser expresas en algún dispositivo legal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y hasta en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no se contempla y que establecerlo en el reglamento que se impugna va en contra de lo preceptuado por los artículos 2 numeral 3 y 4, 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2 y 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tal virtud, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar el Reglamento para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, en sus artículos 8, 11 y 12 antes señalados, está legislando y no reglamentando, como se

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

argumenta, tiene facultades para regular la participación de las organizaciones ciudadanas para la promoción del voto y no para otorgarles financiamiento público, ya que es una cosa totalmente diferente porque ya se está excediendo, en sus facultades, no por el simple hecho de que tenga la facultad para reglamentar la participación de las organizaciones ciudadanas, tiene la facultad de otorgarles financiamiento público, con lo cual se puede ver que incurre en excesos de reglamentación, porque va más allá del espíritu señalado por los artículos 2 numeral 3 y 4, 105 numeral 1 inciso g) y numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando en cuenta que la fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Situación que en el caso no pasa por que la autoridad señalada como responsable se extralimita al otorgar financiamiento público a las organizaciones ciudadanas, Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. Situación que dejó de tomar en cuenta la autoridad señalada como responsable, por que el surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

En ese orden de ideas, es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado anteriormente.

En resumen el artículo 2 párrafo 3 del COFIPE indica en su parte conducente que "El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones". Es decir, la norma jamás indica que a las organizaciones sociales que promuevan el voto se les entregarán recursos públicos para promoverlo como lo establece el artículo 8 último párrafo del Reglamento para la Promoción del Voto y otros preceptos del mismo. El reglamento en sus antecedentes y considerandos nunca justifica, nunca da razones, de por qué el Instituto tiene atribuciones para entregar recursos, ni que se pro.

Ahora bien, queremos llamar la atención de este H. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que es evidente que se puede afectar la equidad en la contienda federal electoral, al otorgarles por parte del Instituto Federal Electoral financiamiento público, a las organizaciones ciudadanas, pues las Organizaciones, pueden tener sus preferencias por algún Partido Político, candidato, precandidato, aspirante, etcétera y beneficiarlo promoviendo el voto a su favor con recursos otorgados por el propio Instituto Federal Electoral, puede ser de manera directa e indirecta, pues dichas asociaciones van a tener presencia en la ciudadanía, es menester señalar que, algunas Organizaciones Ciudadanas son plenamente identificables por la ciudadanía, con algún Partido Político, incluso algunos actores políticos son los que de alguna manera encabezan dichas Organizaciones o indirectamente operan en ellas.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Dicho lo anterior, se puede arribar a la conclusión de que se generaría inequidad en la contienda electoral, teniendo en cuenta que las asociaciones ciudadanas las integran un grupo de ciudadanos y que estos con el financiamiento público que perciban por parte del Instituto Federal Electoral, pueden coaccionar a favor de algún Partido Político o Coalición, que compitan en el proceso Electoral Federal y además que de acuerdo a lo establecido por el artículo 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que la promoción del voto corresponde al propio Instituto Federal Electoral y no a las Organizaciones Ciudadanas, por que otorgarles financiamiento público, es como encomendarles la responsabilidad total de la promoción del voto, con lo cual no existiría certeza jurídica en el proceso Federal Electoral, al quedar al escrutinio público, si determinadas Organizaciones Ciudadanas, simpatiza o no con determinado Partido Político o coalición que compitan en el proceso Federal Electoral de 2011-2012.

Como se puede ver el artículo 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

### *Artículo 105. (Se transcribe)*

Dentro de los fines del Instituto Federal Electoral, está la de promover el voto, en este caso el Instituto Federal Electoral es una autoridad imparcial, que organiza las elecciones federales, sin embargo en el caso de las Organizaciones Ciudadanas, puede estar viciada su voluntad y colaboración ya que, pueden ser influidas por algún Partido Político o Coalición, precandidato, candidato, etcétera, si bien es cierto, se establece prohibiciones a estas asociaciones en la actividad de promoción al voto, sin embargo, la realidad de nuestro país, es distinta, de esta manera, otorgar recursos públicos para la promoción del voto a éstas pone en peligro la equidad en la contienda Electoral Federal del 2012. Pues sería darles recursos económicos para comprar o coaccionar el voto de los electores, es decir, esta situación se puede prestar a irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

En concordancia con lo anterior, es menester señalar que, la Constitución determina en su artículo 41 que la propaganda política o electoral no puede denigrar a instituciones ni calumniar a las personas. Sin embargo, el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas, no establece prohibición expresa a esas organizaciones ciudadanas para que realicen

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

promoción del voto que denigre o calumnie. La omisión es grave por los antecedentes de algunas de ellas que fueron mencionadas por el Consejero Presidente en la Sesión Ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de julio de 2011. Es importante llamar la atención respecto a la organización Sociedad en Movimiento, lo cual consta en la versión estenográfica que se ofrece como prueba en el presente recurso, dicha organización participó en la guerra sucia del 2006 de la COPARMEX tal como quedó acreditado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Dictamen del Computo Final de la Elección del 2006. Sociedad en Movimiento surge durante el proceso electoral del 2006 y es una cara encubierta de la COPARMEX y de otras organizaciones empresariales, que también participaron en la guerra sucia, que en algunas ocasiones actuaron y actúan directamente y en otras de manera encubierta con una "cara ciudadana". Un punto importante es que en julio del 2006 sacaron un video de 8 minutos que se denomina "¿Qué ocurrió el 2 de julio del 2006?", Para lo cual ofrecemos como prueba la siguiente liga en la página siguiente: [http://www.youtube.com/watch?v=kyclUhlwO\\_8](http://www.youtube.com/watch?v=kyclUhlwO_8) .

Por lo tanto, creemos que para dar mayor certeza jurídica en el proceso Federal Electoral de 2011-2012, es necesario que exista la transparencia, en la organización de la preparación de las próximas Elecciones Federales, donde se van a renovar al Presidente de la República Mexicana, Senadores y Diputados Federales y al otorgar financiamiento público a las Organizaciones Ciudadanas, no podemos hablar de un proceso federal electoral transparente, por que como se dijo anteriormente, es conocido de que algunas Organizaciones Ciudadanas, simpatizan con algún Partido Político o Coalición, que van a participar en la próxima contienda Electoral Federal y además que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no tiene facultades para otorgar financiamiento público para la promoción del voto a las Organizaciones Ciudadanas, ya que su único fin es el de regular y reglamentar la participación como se dijo anteriormente de las Organizaciones Ciudadanas y otorgarles financiamiento público se excede en su facultad reglamentaria, porque va mas allá del espíritu de los dispuesto por los artículos 2 numeral 3 y 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y actualmente no se les otorga financiamiento a las organizaciones ciudadanas para tal efecto.

Tomando en cuenta que:

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

a) Que la promoción del voto debe regirse por el principio de imparcialidad.

b) La libertad del sufragio tiene como principal componente la vigencia de las libertades políticas y se debe traducir en que el voto no debe estar sujeto a error, presión, intimidación o coacción alguna que implique la posibilidad de que su efectividad se menosprecie o vulnere.

c) La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos. Situación que no tomó en cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral al aprobar los artículos 8, 11 y 12 del Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Además que como autoridad Federal Electoral el Instituto Federal Electoral:

a) Es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

b) Uno de los fines primordiales del Instituto, es llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

c) Es en ese sentido, el Instituto Federal Electoral, no está cumpliendo con los principios rectores que rigen a la materia electoral, al no dar certeza y legalidad jurídica (artículos 41 y 116 constitucionales), en el proceso federal electoral de 2011-2012, al tratar de otorgar financiamiento público a las Organizaciones Ciudadanas, sin tener facultades para ello, como se dijo anteriormente, violando lo dispuesto por los artículos 109 y 105 numeral 1 inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se desprende de lo anteriormente expresado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral con la Resolución, la cual hoy se impugna, vulnera los principios rectores que rigen a la materia electoral, dado que no respetó el cumplimiento de la norma antes transcrita vulnerando los Principios Rectores de su función que como órgano electoral

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

debe cumplir, estos Principios son la Certeza (todos los actos que realicen las autoridades electorales deberán ser fidedignos y verificables, es decir, Comprobables); Legalidad (todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales deberán estar debidamente fundados y motivados); Independencia (las autoridades electorales deben estar libres de insinuaciones, presiones u órdenes; su función solo está subordinada al mandato de la ley); Imparcialidad (actitud con que deben conducirse las actividades electorales para dejar de conocer un asunto, cuando existieren circunstancias que pudieran favorecer o perjudicar a cualquiera de las partes); Objetividad (principio vinculado con la ausencia de cuestiones subjetivas que constituyan violaciones al proceso electoral); Equidad (trato equitativo, no igualitario, consistente en el reconocimiento de las diferencias existentes entre los sujetos de derecho electoral), y Publicidad Procesal (todas las actuaciones de las autoridades electorales deben ser publicas); en consecuencia al violentar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, los dispositivos antes mencionados, al no tomar en cuenta que si bien es cierto, tiene facultades reglamentarias, solo para regular las actividades de las Organizaciones Ciudadanas, ya que en el acuerdo que se impugna de una lectura del mismo, hace creer que al tener facultades de regulación puede otorgar financiamiento público, situación que no le corresponde por que no es lo mismo hacer una regulación de participación para la promoción del voto en el proceso Federal Electoral, con el otorgar financiamiento público, extralimitándose en sus funciones reglamentarias.

Insistimos, por lo antecedentes de algunas de estas organizaciones, como es el caso de Sociedad en Movimiento, que apoyaron abiertamente a candidatos y a un partido político en la elección del 2006, no es desdeñable el argumento de que el financiamiento público que reciban del IFE para promover el voto pueda ser un financiamiento indirecto para financiar a partidos políticos o a candidatos. Financiamiento que está prohibido expresamente por la ley electoral en esos artículos y por el artículo 41 de la Constitución. Por último, cabe decir que por lo antecedentes de algunas de estas organizaciones, como es el caso de Sociedad en Movimiento, que apoyaron abiertamente a candidatos y a un partido político en la elección del 2006, no es desdeñable el argumento de que el financiamiento público que reciban del IFE para promover el voto pueda ser un financiamiento indirecto para financiar a partidos políticos o a candidatos. Financiamiento que está prohibido expresamente por la ley electoral en esos artículos y por el artículo 41 de la Constitución. Al respecto de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

general confusión, diatriba e intervenir en forma parcial en la vida democrática, se hace referencia a Sociedad en Movimiento, como se puede ver del video que se reproduce a continuación: [http://www.youtube.com/watch?v=kyclUhlwO\\_8](http://www.youtube.com/watch?v=kyclUhlwO_8)

(Imagen)

De igual forma contrario a lo dispuesto al artículo 41 de la constitución el reglamento es omiso al no prohibir que exista diatriba y difamación, pues sólo impide que existan confusión, lo que también vulnera el principio de certeza y de legalidad.

### CUARTO

Fuente del Agravio. Lo constituye todos y cada uno de los considerandos del acuerdo impugnado y en especial los considerandos 14 al 20 del acuerdo que se combaten relación con el punto de acuerdo PRIMERO al QUINTO así como ambos transitorios del Reglamento que se combate.

Artículos Constitucionales y Legales Violados. 6; 35; 14; 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1; 3, párrafos 1 y 2; 4, numerales 1, 2 y 3; 49, numeral 4; 52, 77, 78; 105, párrafos 1, inciso g), y 2; 109 y 118, párrafo 1, incisos a) y z) y 3, 341, numeral 1, incisos a), b), c), d), f) y h), 345, numeral 1, inciso b), 354 numeral 1, incisos a), b), c) y d), 365, numeral 4, 367, 368, 369 y Artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Concepto del Agravio. Se violenta principio de certeza, legalidad, objetividad y equidad, pues como se señaló en los artículos 20 al 23 del reglamento permiten la promoción en Radio y Televisión, así como la calumnia y la diatriba al no prohibirla expresamente, permitiendo con falta de certeza y omisiones que dicha normatividad exista de igual forma existe falta de certeza y cumplimiento del principio de legalidad pues no se establece como se dará vista sin detenerse en un trámite burocrático en la DECEYEC la promoción del voto, los artículos impugnados establece:

### *CAPITULO II*

#### *De las infracciones*

*Artículo 20. (Se transcribe)*

*Artículo 21. (Se transcribe)*

*Artículo 22. (Se transcribe)*

*Artículo 23. (Se transcribe)*

La previsión sobre infracciones antes reproducida viola el principio de certeza y legalidad y no es precisa al establecer en su artículo 22 un procedimiento ágil y certero que permita al procedimiento especial sancionador ser aplicable eficazmente.

**QUINTO. Estudio de Fondo.** De la lectura integral de las demandas presentadas por las partes actoras, esta Sala Superior estima que los agravios expuestos pueden agruparse para su estudio, dentro de los temas siguientes:

**1. Planteamiento de inconstitucionalidad y solicitud de inaplicación**

El Partido de la Revolución Democrática hace valer la inconstitucionalidad e inaplicación de la última parte del párrafo 3 del artículo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece: "*Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones*", pues en su opinión, se autoriza la realización de campañas electorales de promoción del voto a "otras organizaciones" distintas al Instituto Federal Electoral y a los partidos políticos; y señala que la mencionada disposición contradice la primera parte del citado párrafo 3, que señala: "*La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos*".

Refiere que la porción normativa que impugna, como un acto de aplicación que sustenta el Reglamento controvertido,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

vulnera lo dispuesto en el artículo 41, fracciones I y V, párrafo noveno, de la Constitución Federal, que regulan el fin que persiguen los partidos políticos y la atribución del Instituto Federal Electoral de llevar a cabo, de manera exclusiva, integral y directa, la promoción del voto, lo que guarda concordancia y armonía con lo establecido en la primera parte del mencionado párrafo 3.

Señala que la atribución constitucional del Instituto Federal Electoral, consistente en realizar de forma integral y directa la capacitación y la educación cívica, comprende la promoción del voto, la cual no puede ser delegada; y que el ejercicio y cumplimiento de una obligación ciudadana debe realizarse conforme a los principios rectores de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad, mismos que no reúnen las instancias u organizaciones de ciudadanos.

Asimismo, aduce que corresponde a los partidos políticos la promoción del voto de acuerdo a sus programas, principios e ideas que postulan, los cuales pueden llegar a ser afines o coincidentes con organizaciones ciudadanas de diversa índole; y que la constitución y las leyes establecen que en ejercicio del derecho de asociación y participación política, los ciudadanos pueden participar en la promoción del voto afiliándose individual, libre y voluntariamente a los partidos políticos, o fuera de ellos, integrando los órganos del Instituto Federal Electoral.

Se hace valer que la porción normativa impugnada también viola el principio de certeza, pues al referirse a

“campañas” de promoción del voto, ello puede dar lugar a confusión en el electorado, por tratarse de campañas distintas a las de la autoridad electoral y los partidos políticos, lo que también pone en riesgo la equidad del proceso electoral, como ocurrió en el proceso federal electoral de 2006, y concluye que las únicas campañas de carácter electoral, es decir, de promoción del voto, previstas en la constitución, son las de los partidos políticos, que se componen de actos y propaganda electoral.

## **2. Omisión en el establecimiento de prohibiciones**

Los partidos actores consideran que si el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que la propaganda política o electoral no puede denigrar a instituciones ni calumniar a las personas; el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas, fue omiso en establecer como prohibición el que se haga promoción encaminada a denigrar o calumniar.

También, en opinión del Partido de la Revolución Democrática las disposiciones reglamentadas, no prohíben expresamente, que cualquier persona física o moral de cualquier naturaleza, u organizaciones, puedan influir en el ánimo de los electores mediante la contratación en radio y televisión, así como en medios impresos.

## **SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS**

Finalmente, el partido actor aduce que el artículo 22 no contempla un procedimiento ágil y certero que permita al procedimiento especial sancionador ser aplicable eficazmente.

### **3. Indebida regulación de entregar financiamiento público a organizaciones de ciudadanos**

En otro orden, señalan que se violan los artículos 16 y 41, de la Constitución Federal, así como 2, apartado 3, 105, apartado 1, inciso g), y 109, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a que el Reglamento impugnado en sus numerales 8, 11 y 12, prevé el otorgamiento de apoyos de carácter económico, para la promoción del voto, a aquellas organizaciones ciudadanas, que una vez emitida la convocatoria respectiva, se registren y cumplan con las exigencias ahí solicitadas.

Hacen notar que con tal regulación, la responsable excedió su facultad reglamentaria, al contemplar un supuesto no previsto en el Código de la materia.

Refieren que al aprobar el Reglamento en comento, el Consejo General del Instituto Federal Electoral legisló y no reglamentó, sin justificar ni dar razones de por qué tiene atribuciones para entregar recursos, por lo que carece de fundamentación y motivación.

Con tal proceder, consideran se podría afectar la equidad en la contienda, ya que dichas organizaciones podrían tener sus preferencias por algún partido político, candidato,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

precandidato, aspirante, etc., y beneficiarlo promoviendo el voto a su favor con recursos otorgados por el propio Instituto, aunado a que la ciudadanía las identifica con algún partido político, e incluso, con actores políticos que de alguna manera las encabezan o indirectamente operan en ellas.

Por ende, concluyen diciendo que al otorgarles financiamiento público a las organizaciones ciudadanas se están creando facultades inexistentes, poniéndose en riesgo la contienda electoral, ya que no existe certeza jurídica de que desarrollen su labor en apego a los principios electorales, pues al no encontrarse su actuación constreñida a la función electoral, sería fácil que pudieran ser influidas por un partido político, precandidato o coalición.

#### **4. Falta de certeza y transparencia para la recepción e informe de los recursos públicos recibidos por las organizaciones ciudadanas**

Los recurrentes hacen valer que el artículo 16 del Reglamento impugnado dispone que las organizaciones ciudadanas tendrán la obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos públicos que reciban para la promoción del voto; sin embargo, consideran que tal regulación es insuficiente, ya no se previene un capítulo o título que desarrolle los mecanismos de fiscalización y transparencia a que se tendría que sujetar al tratarse de recursos públicos, tal y como lo dispone el numeral 10, de la Ley Federal de Transparencia y Responsabilidad Hacendaria.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Adicionalmente, el Partido de la Revolución Democrática hace notar que el artículo 23, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que el gasto en las dependencias y entidades se sujetará a los calendarios de presupuesto autorizados; sin embargo, el presupuesto de egresos para el año dos mil once no contiene previsión de gasto para apoyar a organizaciones ciudadanas que promueven el voto ni calendario alguno a ese respecto y el presupuesto para el próximo año aún no se autoriza, por lo que no se puede comprometer un gasto a futuro en el Reglamento. Señala el recurrente, que de acuerdo al artículo 126 de la Constitución, no puede hacerse pago que no esté previsto en el presupuesto o en ley posterior.

Por cuestión de método, en primer término se analizará el planteamiento de inconstitucionalidad formulada por el Partido de la Revolución Democrática señalado con el número 1 ya que de resultar fundado, ello haría innecesario pronunciarse sobre el resto de los agravios. En caso, contrario, se procederá al análisis conjunto de los agravios identificados bajo los numerales 3 y 4, para seguidamente estudiar el mercado bajo el arábigo 2.

### Tema 1

#### *a) Consideraciones previas*

De manera preliminar se deja asentado, que la posibilidad de controvertir la constitucionalidad de leyes en materia

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

electoral con motivo de cualquier acto de aplicación, es acorde con el sistema integral de medios de impugnación electoral, los cuales, de conformidad con los artículos 41, apartado D, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tienen por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, lo que significa que los actos legislativos son susceptibles de impugnarse tantas veces sean aplicados y se cuestione su constitucionalidad.

En el presente caso, el acto impugnado es el Acuerdo CG218/2011, por medio del cual, se aprobó **“EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO POR PARTE DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012”**. Dicho instrumento, es dable considerarle como un acto de aplicación de la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece:

**“[...] 3. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.**

[...]”

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Lo anterior, porque si bien, la aplicación de la norma tildada de inconstitucional no alude exclusivamente a la actualización directa de la norma sobre un sujeto de Derecho, es de tenerse en cuenta que el acto de aplicación se puede hacer consistir en la emisión de una diversa disposición normativa, de igual o inferior jerarquía, que guarde la característica de generalidad y de observancia para todos aquellos que se sitúen en la hipótesis normativa, de tal suerte que con motivo de dicha norma surjan o se actualicen situaciones que al vincular al sujeto de Derecho al cumplimiento de la ley impugnada puedan dar lugar a que se considere afectado su interés jurídico, causándole perjuicio.

Esto es así, porque puede suceder que un reglamento, acuerdo o circular, que pormenore, desarrolle o se emita con base en lo dispuesto en una ley, cause un perjuicio al destinatario de la norma, situación que permitiría a la persona afectada promover el juicio, recurso o medio de impugnación respectivo, a fin de obtener la reparación de su derecho vulnerado.

En atención a lo expuesto, es dable considerar que el primer acto de aplicación de una norma o ley puede ser también un acuerdo general emitido por alguna autoridad que, en ejercicio de sus facultades legales, lo reviste de la calidad de disposición de observancia general, que por su sola promulgación causa un perjuicio al gobernado, es decir, no se requiere de un acto concreto de aplicación, ya que tal acto concreto se materializa con motivo de su sola expedición, ya que el contenido o lo previsto en el acuerdo equivale a la

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

actualización de deberes autoaplicativos creados en el ordenamiento que las contiene.

Resultan orientadores los criterios contenidos en las tesis con el rubro y texto siguientes:

No. Registro: 180,598  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XX, Septiembre de 2004  
Tesis: VII.3o.C.20 K  
Página: 1798

**LEY AUTOAPLICATIVA. EL ACUERDO GENERAL EMITIDO POR UNA AUTORIDAD ESTATAL, DERIVADO DE OTRO DE OBSERVANCIA GENERAL EXPEDIDO POR LA FEDERACIÓN, CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE ÉSTE.** El artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo prevé que el juicio constitucional ante los Juzgados de Distrito es improcedente contra las leyes, tratados y reglamentos que por su sola vigencia no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesita un acto posterior de aplicación para que se origine el perjuicio; sin embargo, es jurídico estimar que éste lo puede constituir también un acuerdo general pronunciado por una autoridad estatal derivado de otro de la misma índole emitido por una federal, en aplicación del ordenamiento legal tildado de inconstitucional que establece obligaciones autoaplicativas, al tener la calidad de disposición de observancia general que por su sola publicación y entrada en vigor causa un perjuicio al gobernado, es decir, no se requiere de un acto concreto de aplicación, pues ello se materializa con motivo de su sola expedición, ya que equivale a la actualización de obligaciones autoaplicativas creadas en el ordenamiento que las contiene.

No. Registro: 191,312  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional  
Novena Época

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Agosto de 2000

Tesis: 2a./J. 70/2000

Página: 234

**LEYES, AMPARO CONTRA. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL.** El acto de aplicación de una ley con motivo del cual puede promoverse en su contra el juicio de amparo, no tiene que consistir necesariamente en un acto dirigido en forma concreta y específica al peticionario de garantías, sino que también puede ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía, dirigida a todos aquellos que se coloquen en la hipótesis legal, y en virtud de la cual surjan o se actualicen situaciones que al vincular al particular al cumplimiento de la ley impugnada puedan dar lugar a que se considere afectado su interés jurídico, causándole perjuicios. En efecto, puede suceder que un reglamento, acuerdo o circular, que pormenore, desarrolle o se emita con base en lo dispuesto en una ley, concrete en perjuicio del quejoso lo previsto en esta última, lo que permitirá la impugnación de ésta a través del juicio de garantías, aplicando, para su procedencia las mismas reglas del amparo contra leyes.

En idéntico sentido ya se ha pronunciado esta Sala Superior, al aprobar por unanimidad de votos de los magistrados presentes la sentencia dictada en los expedientes SUP-RAP-44/2009 y SUP-RAP-48/2009 acumulados.

Por otro lado, se estima conveniente exponer, que la interpretación armónica de los artículos 99, fracción IX, párrafo segundo, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permiten arribar a la conclusión que ante el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para expulsarla del orden jurídico de constatarse que es contraria a la Ley Fundamental, en tanto que el Tribunal

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Electoral del Poder Judicial de la Federación *podrá inaplicarla al caso concreto*, mediante la revocación o modificación del acto o resolución de la autoridad, en que se actualiza el acto concreto de aplicación, a fin de reparar la afectación que en la esfera jurídica del actor, provoque la materialización de una consecuencia legal que es contraria al máximo ordenamiento.

Con relación al control constitucional concreto que lleva a cabo el Tribunal Electoral, la determinación sobre la inconstitucionalidad de un precepto legal reduce sus efectos a la inaplicación de la norma que sirva de fundamento al acto concreto combatido, con el objeto de hacer cesar la violación al derecho de quien promueva, mediante la emisión de una sentencia a su favor.

Conforme a la línea argumentativa expuesta, el análisis de constitucionalidad a cargo de este órgano jurisdiccional, debe versar sobre normas de carácter general **que hayan sido aplicadas al caso concreto** objeto del juicio, respecto de las cuales exista un planteamiento que, mediante la confrontación del contenido de la disposición cuya inaplicación se solicita, con el contenido de alguna norma o principio de rango constitucional, evidencie la contradicción entre ambas.

### ***b) Estudio de la inconstitucionalidad planteada***

En términos generales, el Partido de la Revolución Democrática plantea la inconstitucionalidad e inaplicación de la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo acto de aplicación se hace consistir en el acuerdo que se cuestiona, sobre la base de que la “promoción del voto” es una actividad que, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, solamente la pueden llevar a cabo el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos.

Es infundado dicho agravio.

El mencionado precepto contenido en la Ley Suprema, en la parte que a decir del recurrente, vulnera la última parte del párrafo 3 del artículo 2, del Código electoral referido, establece:

### “ARTÍCULO 41. [...]

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

#### I. [...]

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

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

[...]

#### V. [...]

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

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

De la lectura de las disposiciones transcritas se observa, en primer término, que los partidos políticos tienen como fin: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Esto es, en términos generales, la promoción que realizan los partidos políticos va encaminada a divulgar el contenido de sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), y durante las campañas electorales, además, la plataforma electoral y a los candidatos que postulan, con el objeto de contar con un mayor número de afiliados y simpatizantes, así como para obtener durante las elecciones el voto a su favor de la ciudadanía, aspectos que guardan correspondencia con las ministraciones de financiamiento público y el acceso a la radio y televisión que la propia constitución garantiza a dichas

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

entidades de interés público, en las Bases II y III de su artículo 41.

Por otro lado, como se observa del transcrito párrafo noveno de la Base V, del artículo 41 constitucional, el constituyente permanente ha dispuesto que corresponde al Instituto Federal Electoral realizar, en forma integral y directa, entre otras actividades, la relativa a la capacitación y educación cívica, entendiéndose por ésta: el “*Conjunto de principios y enseñanzas que conducen al respeto del derecho ajeno, al cumplimiento espontáneo del deber propio, a la convivencia pacífica, a la exclusión de la rebeldía sistemática y a cuantas actitudes aseguran una coexistencia general más solidaria, justa y grata [...]*” (CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III/D-E, 28ª ed., Ed. Heliasta, Argentina, 2003, p. 373).

La encomienda de realizar actividades de educación cívica, conlleva a estimar que al mencionado Instituto le corresponde llevar a cabo las actividades tendentes a la promoción del voto, pues concientizar a la ciudadanía sobre este ejercicio democrático, constituye un acto hilvanado al tópico de fomentar la educación cívica.

No obstante ello, esta Sala Superior advierte que tales disposiciones no establecen exclusividad a los partidos políticos y al Instituto Federal Electoral en cuanto al tema de la promoción del voto; y de ahí que resulte válido que las organizaciones ciudadanas puedan realizar dicha actividad.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Además, si se acogiera el planteamiento del recurrente, tal situación conllevaría a hacer nugatorios derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos integrantes de las organizaciones civiles, en razón de que impedirles realizar la promoción del voto, por un lado, propiciaría una afectación a su derecho fundamental de participación política, así como de expresar opiniones y de comunicación, y en el otro extremo, también se perturbaría el derecho de los electores a recibir información.

Es doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que el ejercicio del derecho a la participación política implica *"el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona"*; y asimismo, ha considerado que *"los Gobiernos tienen, frente a los derechos 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 con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.cidh.oas.org/annualrep/98span/Capitulo%204Cuba.htm>

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Por ello, en el caso, se estima que la promoción del voto a cargo de las organizaciones ciudadanas constituye una forma de *participación política*, porque se trata de estimular el ejercicio libre y responsable del voto de los ciudadanos, lo que trae consigo la autenticación y legitimación del gobierno representativo que en su momento le rija.

Con esta línea, es indubitable que la parte final del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no podría ser inconstitucional, pues la participación política de las organizaciones ciudadanas puesta de manifiesto mediante la promoción del voto, constituye una actividad que encuentra respaldo en los artículo 35, fracción III, de la Constitución Federal, así como 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales reconocen el derecho de intervenir en los asuntos públicos y políticos del país.

Además, cabe señalar que la “promoción de voto” constituye una actividad inherente a los sistemas democráticos que se distinguen por realizar elecciones libres y auténticas, la cual persigue lograr que un mayor número de ciudadanos ejerzan su derecho a votar en la jornada comicial, y con ello, abatir el abstencionismo. Si “promover” significa *impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro*<sup>2</sup>, luego, la promoción del voto implica difundir la importancia que éste reviste en el desarrollo de la vida democrática.

---

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo h/z, 22ª ed., Ed. Espasa, Madrid, 2001, p. 1844.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

La “promoción del voto, en atención a la naturaleza y objetivos vinculados con propia acción, guarda correspondencia con la idea de “divulgar”, que significa “*publicar, extender, poner al alcance del público algo*”<sup>3</sup>.

Por ello, en la promoción del voto cobra especial importancia, además de la participación política, la libertad de opinión y comunicación de quienes realizan la promoción, pues con ello, se privilegia el derecho de los ciudadanos de contar con información suficiente y diversa para llevar el ejercicio de su voto de manera libre, razonada y responsable.

Como se observa, los derechos fundamentales<sup>4</sup> a las libertades de expresión, comunicación e información, y que forman parte de los privilegios de que gozan las personas o individuos, constituyen piezas esenciales que se reúnen en la promoción del voto, ya que al ponerse en práctica facilitan la formación de una opinión pública mejor informada, que es el componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa, como se ilustra en la jurisprudencia siguiente:

---

<sup>3</sup> ALONSO, Martín, *Enciclopedia del Idioma, Tomo II D-M, 1ª reimp., Ed. Aguilar, México, 1990*, p. 1589.

<sup>4</sup> “*Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad; [...]*” (Quinto párrafo del preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948).

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

No. Registro: 172,477

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

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

Tesis: P./J. 24/2007

Página: 1522

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.** Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

Los mencionados derechos fundamentales de expresión, comunicación y recibir información se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales como: la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que en su artículo 19 estipula que “*todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”; así como el *Pacto Internacional de Derechos*

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

*Civiles y Políticos*, que proclama los mismos principios en su artículo 19.

Luego, es indubitable que tanto en el plano internacional como nacional, los derechos fundamentales se encuentran en una posición preferente.

Bajo este esquema, es viable sostener que las libertades de participación política, expresión y comunicación de los ciudadanos que se organicen para promover el voto, deben potenciarse, sobre todo, porque el desarrollo de esta actividad no colisiona con el ejercicio de algún otro derecho de idéntica naturaleza, y en todo caso, la previsión normativa contenida en las Bases I y V del artículo 41 de la Ley Fundamental, que guarda relación con la promoción del voto a cargo de los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral, atañen a entidades de interés público y a un organismo público autónomo, mas no a individuos.

Esta Sala Superior considera que la interpretación armónica de lo previsto en los artículos 1, 6, 35, Fracción III, 41, Base I, segundo párrafo, y Base V, noveno párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en relación con el contenido de la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; lleva a colegir que las libertades de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

participación política, expresión y comunicación, como derechos fundamentales de los ciudadanos organizados para promover el voto, con sujeción a las reglas y lineamientos generales determinados por el Instituto Federal Electoral, se encuentran en un plano preferente y merecen potenciarse, pues con ello no se colisiona el ejercicio de otro derecho de idéntica naturaleza, y en todo caso, la previsión normativa contenida en las Bases I y V del artículo 41 de la Ley Fundamental, relativa a la promoción del voto a cargo de los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral, atañen a entidades de interés público y a un organismo público autónomo, cuya calidad es diversa a la de una persona o individuo.

Cabe insistir en que las bases constitucionales a que se ha hecho mención no vedan a las organizaciones ciudadanas la posibilidad de realizar actividades de promoción del voto. Lo anterior resulta de suma relevancia, pues para que pudiera colmarse la inconstitucionalidad que plantea la parte recurrente, sería menester que la propia Ley Superior, en forma clara y expresa, prohibiera el ejercicio de los derechos fundamentales de que se trata, en el caso específico de la promoción del voto, lo que no sucede.

Es preciso recordar que los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en síntesis, lo siguiente: a) la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta; e) los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Estos derechos fundamentales, que constituyen pilares fundamentales del Estado democrático de derecho, fueron de los primeros que las declaraciones de derechos incluyeron y hoy en día se encuentran en el núcleo de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, y en particular en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

De una síntesis combinada de lo dispuesto en los artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se obtienen los puntos fundamentales siguientes:

- Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

- El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley

Entre los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales citados, cabe destacar dos que son esencialmente relevantes para el análisis jurídico que se realiza: el *primero*, tiene que ver con los sujetos y el contenido de estas libertades, lo que permite subrayar la función de las mismas en el marco de una democracia representativa; y el *segundo*, tiene que ver con los límites que pueden jurídicamente imponerse a estas libertades y con los que, por el contrario, están proscritos.

La Suprema Corte de la Nación, en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006 Y SU ACUMULADA 46/2006**, resuelta el siete de diciembre de dos mil seis, entre otras consideraciones, sostuvo que:

- La Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones, que la libertad de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

expresión no se trata solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. La garantía de la libertad de expresión asegura asimismo el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho. La libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.

- Esta doble dimensión explica asimismo la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes.
- La dimensión de la libertad de expresión que resulta pertinente subrayar sobre cualquier otra es la *función estructural* que su pleno ejercicio despliega en una democracia. Como es generalmente admitido, la garantía plena de la libertad de expresión (y del derecho a la información) no cumple únicamente la función *individual* ligada a la autonomía de las personas que les asegura un importante espacio de creatividad y desarrollo individual,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

sino que constituye uno de los pilares de la existencia y calidad de la vida democrática en un país.

- La posición relevante que se le otorga a la libertad de expresión entre los derechos consagrados por las constituciones de las democracias actuales, es al mismo tiempo la responsable de los límites que la propia constitución le impone en aras de la protección de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.
- La centralidad con que la Constitución Federal o los Convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados; sin embargo, los textos fundamentales se preocupan por establecer, de modo específico, cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.
- La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

Es por ello, que en el caso que se examina, suponer que la promoción del voto es una actividad exclusiva de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, pondría en riesgo el

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

valor preponderante que, en el plano de los derechos fundamentales o humanos, se asigna a las libertades de participación política, expresión y de recibir información, como lo reconocen tanto el Pacto Federal como los instrumentos internacionales a que se ha hecho referencia.

Además, los efectos de la referida exclusividad, desentonarían con el motivo que orilló al constituyente a expedir el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el cual, en lo que interesa, modificó los dos primeros párrafos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

**“Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[...]”

Luego, esta Sala Superior considera que en la medida en que se permita a las organizaciones ciudadanas realizar actividades de promoción del voto, se favorece y se brinda una protección más amplia a las libertades de participación política,

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

expresión, comunicación e información reconocidas en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales.

Por lo tanto, **no asiste la razón** al Partido de la Revolución Democrática cuando refiere que de la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contraviene el artículo 41 de la Constitución Federal, en razón de que conforme a dicho mandato, la “promoción del voto” es una actividad que solamente pueden llevar a cabo el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos; pues como ya se apuntó, el pacto federal no establece exclusividad a los partidos políticos y al Instituto Federal Electoral en cuanto a este tema; y además, porque la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas se encuentra bajo la tutela del ejercicio del derecho que tienen sus integrantes a la participación política, así como a la libertad de expresión y comunicación, las cuales tienen la calidad de derechos fundamentales, y sólo podrían verse restringidos, en la medida en que la propia constitución así lo dispusiera, lo que no sucede.

Con apoyo en lo antes expuesto, deviene **infundado** el planteamiento de inconstitucionalidad que el Partido de la Revolución Democrática hace valer respecto de la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y por consiguiente, no ha lugar a declarar su inaplicación.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Derivado de lo anterior, esta Sala Superior estima conducente realizar el estudio de otros conceptos de agravio que guardan relación con dicho precepto legal.

A. El partido político recurrente hace valer que la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del código aplicable, contradice la primera parte del citado párrafo, que señala: *“La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos”*.

**Es infundado el agravio.**

Para el caso, cabe señalar que la contradicción que alega el recurrente, la hace consistir en que, mientras la primera parte del precepto refiere que la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos; la porción normativa que se cuestiona, incluye a otro tipo de organizaciones, en específico, las organizaciones ciudadanas.

Por lo tanto, con apoyo en lo que ha quedado expuesto en líneas anteriores, es de concluirse que carece de sustento lo aseverado por el recurrente, toda vez que la promoción del voto a cargo de las organizaciones ciudadanas se encuentra permitido desde el plano constitucional, y la ley reglamentaria hace patente dicho reconocimiento.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

B. El recurrente aduce que la atribución constitucional del Instituto Federal Electoral, consistente en realizar de forma **integral y directa** la capacitación y la educación cívica, lo que comprende la promoción del voto, no puede ser delegada; y que el ejercicio y cumplimiento de una obligación ciudadana debe realizarse conforme a los principios rectores de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad, mismos que no reúnen las instancias u organizaciones de ciudadanos.

Es **infundado** dicho agravio.

Como ya se razonó con anticipación, es válida la promoción del voto a cargo de las organizaciones ciudadanas. De ahí que, se insiste, carece de sustento lo afirmado por el actor en el sentido de que el Instituto Federal Electoral no puede delegarles actividades relacionadas con la promoción del voto, pues en todo caso, lo que no podría encomendar sería la implementación de medidas y acciones generales encaminadas al cumplimiento de dicha tarea, por ser el encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. En tal virtud, con el ánimo de evitar repeticiones innecesarias, ténganse por reproducidas las consideraciones que han quedado plasmadas con antelación, tocantes al estudio de la constitucionalidad de la última parte del párrafo 2 del artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral.

Tampoco asiste la razón al partido político actor cuando alega que las instancias u organizaciones ciudadanas, al realizar la promoción del voto dejarían de reunir los principios

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad.

Cabe referir que el artículo 41, Base I, primer párrafo, y Base V, noveno párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la función estatal de organizar de las funciones electorales federales se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; y que el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo, en forma integral y directa, las tareas de capacitación y educación cívica.

Como ya se apuntó, la promoción del voto se inscribe dentro de las tareas de educación cívica que realiza el citado Instituto, y para ello, es menester que implemente medidas y acciones generales encaminadas al cumplimiento de dicha encomienda.

Sobre estas bases, cabe señalar que contrario a lo que afirma el actor, el **“REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO POR PARTE DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012”**, como un acto derivado de la aplicación del artículo 2, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, garantiza el cumplimiento de los principios que refiere el actor, dado que en su artículo 5 se establece:

[...]

**Título Segundo  
De la promoción del voto**

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

### CAPÍTULO I De las Características de la Promoción del Voto

**Artículo 5.** Las actividades que realicen las Organizaciones Ciudadanas para la promoción del voto, se sujetarán a las siguientes reglas:

- a) La finalidad de la promoción del voto será fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales, en apego estricto a los valores, prácticas e instituciones de la democracia;
- b) La promoción del voto deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, ni generar confusión, presión o coacción en los electores o afectar la equidad en la contienda electoral; y
- c) En todo momento, la promoción del voto velará porque el sufragio sea: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Así como procurará que sea razonado e informado.
- d) En ningún caso se entenderá por promoción del voto los actos o medios de cualquier índole en los que se realicen o utilicen menciones, alusiones, imágenes u otro tipo de contenido que pretendan influir en las preferencias de las y los electores, a favor o en contra de aspirante, precandidato, candidato, coalición o partido político alguno.

Cualquier violación a lo dispuesto en el presente artículo será sancionada de conformidad con lo previsto en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero del Código.

[...]"

De la transcripción anterior, se advierte que el cumplimiento de los principios rectores de que se trata queda garantizado, al establecerse que:

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

- Las actividades que realicen las Organizaciones Ciudadanas para la promoción del voto, se deben sujetar a las reglas contenidas en el propio reglamento (*legalidad*);
- La finalidad de la promoción del voto consiste en fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales, en apego estricto a los valores, prácticas e instituciones de la democracia (*objetividad*);
- La promoción del voto deberá ser imparcial y no podrá estar dirigida a influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, ni generar confusión, presión o coacción en los electores o afectar la equidad en la contienda electoral (*imparcialidad*);
- La promoción del voto velará porque el sufragio sea: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; y procurará que sea razonado e informado (*certeza*).
- No se entenderá como promoción del voto los actos o medios de cualquier índole en los que se realicen o utilicen menciones, alusiones, imágenes u otro tipo de contenido que pretendan influir en las preferencias de las y los electores, a favor o en contra de aspirante, precandidato, candidato, coalición o partido político alguno (*imparcialidad e independencia*).

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

- Cualquier violación a lo dispuesto en el presente artículo será sancionado de conformidad con lo previsto en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero del Código (*legalidad*).

Como se advierte, el propio reglamento cuestionado establece medidas que garantizan el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, por parte de las organizaciones ciudadanas que realicen la promoción del voto, en incluso, establece como medida coercitiva la aplicación de sanciones para el caso de que se dejen de observar las características de la promoción del voto, y de ahí lo **infundado** del agravio.

C. El partido recurrente aduce que la última parte del párrafo 3 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales viola el principio de certeza, pues al referir a “campañas” de promoción del voto, ello puede dar lugar a confusión en el electorado, por tratarse de campañas distintas a las de la autoridad electoral y los partidos políticos.

Es **infundado** el agravio, porque de la simple lectura del dispositivo, se advierte con meridiana claridad, que las organizaciones de que se trata realizarían una “*campaña de promoción del voto*”, razón por la cual, no habría posibilidad de alguna confusión por parte del electorado.

### Temas 3 y 4

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

En principio, debe tenerse presente que, esta Sala Superior en asuntos identificados con los números de expedientes SUP-RAP-141/2011, SUP-RAP-143/2011 y SUP-RAP-454/2011, ha sostenido que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos o normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

Así, el ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de *reserva de ley* y del diverso de *subordinación jerárquica*.

Respecto al primero de dichos principios implica que, una norma constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. De este modo, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de la materia determinada, porque no puede regularse por otras normas secundarias, entre ellos, por el reglamento.

Cabe hacer notar que este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-137/2008 y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-55/2010, precisó que la reserva de ley se puede clasificar en absoluta y relativa. La primera ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

regulación de una determinada materia, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, que se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento.

Por otra parte, la reserva relativa permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.

El referido supuesto, implica que la ley pueda limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador.

En consonancia, en los recursos de apelación SUP-RAP-152/2008 y acumulado y SUP-RAP-163/2008 se sostuvo que los reglamentos denominados "ejecutivos", son aquellos en que

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

la ley contrae su regulación a enunciar determinados principios básicos, dejando a la administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la compleja actuación de la autoridad administrativa, derivado de la materia objeto de regulación.

Por otra parte, el segundo principio de jerarquía normativa enunciado, estriba en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De tal suerte, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en virtud de que éste únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

Lo anterior implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.

Tal posición encuentra sustento en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, correspondiente al mes de mayo de 2007, novena época del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora bien, la atribución para reglamentar las leyes que provienen del legislador, ordinariamente, corresponden al Titular del Ejecutivo, según se trate de una disposición jurídica con aplicación en todo el territorio nacional o únicamente en un espacio geográfico determinado. No obstante, por la complejidad y diversidad de la función pública a cargo del Estado, se ha determinado que ciertos organismos autónomos con personalidad y patrimonio propios tengan atribuciones reglamentarias a fin de cumplir con las finalidades legales que les han sido encomendadas.

En este sentido, es que se ha razonado que en virtud de la autonomía constitucional reconocida al Instituto Federal Electoral, consagrada en el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos

## **SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS**

Mexicanos, dicho ente está facultado para expedir reglamentos que le permitan proveer lo necesario para la realización integral y directa de sus encomiendas, entre las que destacan, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

En este orden de ideas, por la autonomía constitucional concedida, se justifica, que por medio de sus órganos internos, éstos estén en aptitud de emitir los reglamentos propios que constituyan los medios eficaces para desarrollar su actividad, con efectos vinculantes, entre otros, para con los partidos políticos.

Para lograr lo anterior, con base en los artículos 118, incisos a) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al Instituto se ha investido del conjunto de atribuciones necesarias para desarrollar a cabalidad las funciones constitucionalmente conferidas; entre las que se encuentra la concerniente a expedir reglamentos que le permitan proveer lo necesario para la realización de su encomienda.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

En efecto, al dotarse al Instituto de la calidad de organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y asignarle el desarrollo de la función del Estado relativa a la organización de las elecciones federales, sobre las bases preestablecidas en la Constitución, como las concernientes a la prerrogativa de los partidos políticos, el financiamiento público; la liquidación de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro y las relativas a garantizar el acceso a la información que se encuentre en su poder; ese conjunto de facultades entraña una actuación de autoridad, independiente en sus decisiones y funcionamiento, para lo cual, debe lógicamente contar con la posibilidad de regular e instrumental técnicamente, los procedimientos conforme a los cuales habrá de realizar tales actividades.

De ahí que, aun cuando en condiciones normales o tradicionales, en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) a los órganos descentralizados sólo se transfieren facultades propiamente administrativas y no reglamentarias, por la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral, se justifica que, por medio de sus órganos internos, esté en aptitud de emitir los reglamentos propios que constituyan los medios idóneos para desarrollar su actividad en los que se establezcan derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos a los que se dirija la norma, siempre y cuando estos derechos, restricciones u obligaciones encuentren

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

sustento en las disposiciones, principios y valores tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la especie, tal y como se adelantó, los partidos inconformes se duelen de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral excedió su facultad reglamentaria al prever en los artículos 8, 11, 12 y 16, del Reglamento para la Promoción del Voto, el que las organizaciones ciudadanas puedan recibir financiamiento público, para esos fines, durante el proceso electoral 2011-2012.

En agravio en cuestión resulta **fundado**.

Esto, ya que la disposiciones contenidas en los artículos 8, 11 y 16, del Reglamento impugnado, en ciertas porciones, transgreden los límites de la facultad reglamentaria conferida al Consejo General del Instituto Federal Electoral en el artículo 118, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior en virtud de que los parámetros legales a los cuales dichos preceptos reglamentarios se debieron ajustar son rebasados, ya que como se alega en vía de inconformidad, regulan en forma excesiva aspectos delimitados en la disposición que pretenden desarrollar, mediante la creación de supuestos normativos que van más allá de la hipótesis legal reglamentada, concretamente, al disponer que se otorgará a las organizaciones ciudadanas, apoyos de carácter económico para la promoción del voto.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Para llegar a tal conclusión es que tener presente que la disposición legal que se reglamentó fue el artículo 2, apartado 3, del Código de la materia, el cual dispone que:

[...]

### **Artículo 2**

3. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.

En esa medida, fue entonces que en el Reglamento para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el Proceso Federal 2011-2012, en los numerales 8, 11 y 16, dispuso que:

### **Artículo 8.**

El Instituto emitirá, a más tardar durante el mes de enero del año en que se celebre la elección, la convocatoria para la inscripción de aquellas organizaciones interesadas en la promoción del voto.

La convocatoria que emita el Instituto deberá precisar los requisitos que deben cumplir las organizaciones ciudadanas para participar en la promoción del voto.

Así mismo el Instituto brindará asesoría y orientación a las organizaciones ciudadanas para el cumplimiento del presente Reglamento, así como, facilitará materiales e información útil para que éstas realicen las tareas de promoción del voto.

De acuerdo a sus posibilidades y recursos disponibles, el Instituto concertará con organizaciones ciudadanas la realización de acciones conjuntas de información, difusión, comunicación, capacitación, o bien, celebrará actividades culturales o eventos diversos para la promoción del voto.

### **Artículo 11**

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Con el objeto de informar a la ciudadanía sobre la importancia del ejercicio de su voto y propiciar una participación más activa en los procesos electorales, las organizaciones ciudadanas podrán sumarse a las labores de promoción del voto que realiza el Instituto.

Dichas organizaciones podrán obtener el apoyo del Instituto conforme al programa de trabajo y los recursos disponibles. En ningún momento será posible la asignación de espacios en los tiempos de radio y televisión que administra el Instituto.

El Instituto firmará los convenios de apoyo y colaboración con las organizaciones ciudadanas a las que les otorgue apoyos de carácter económico.

### **Artículo 16**

Las organizaciones ciudadanas tendrán la obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos públicos que reciban por parte de éste para la promoción del voto en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Como se puede advertir, los preceptos en comento medularmente disponen que las organizaciones de ciudadanos, atendiendo a los recursos disponibles del Instituto Federal Electoral, podrán recibir apoyos económicos, para la promoción del voto, debiendo informar al Instituto sobre el uso y destino que les den a esos recursos.

La regulación en comento por parte de la responsable, resulta excesiva, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contemplan la posibilidad de que una organización de ciudadanos pueda recibir financiamiento público de ninguna especie.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Para corroborar lo anterior, resulta conveniente tener presente que el artículo 41, apartado segundo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte relativa establece:

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

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

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

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

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

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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

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

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

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

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

[...]

Por su parte, el artículo 78, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que:

### **Artículo 78**

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;

II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

- El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) de este artículo.

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y

b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria;

3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y

II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.

b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.

c) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77 Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación;

d) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones; y

IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

5. En todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

De las disposiciones transcritas, en lo que interesa, se tiene lo siguiente:

- Los partidos políticos como entidades de interés público tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

- Por mandato de la norma constitucional, la ley secundaria debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, la cual señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo asegurar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

- Para tales efectos, se prevé que los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, recibirán las siguientes clases de financiamiento público:

a) *Financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias* permanentes el cual se fija anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

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

c) *Financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales,*

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

De las normas trasuntas, se advierte que la prerrogativa de acceso al financiamiento público, es exclusiva de los partidos políticos, pues la ley de la materia es clara en definir tres tipos de recursos públicos, destinados cada uno a cumplir de manera específica con las atribuciones que tienen encomendadas tales entidades de interés público, siendo principalmente, las relativas a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, incentivar la cultura política mediante la capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales, así como las tendentes a la obtención del voto en procesos electorales constitucionales.

En tal categoría no podría considerarse a las agrupaciones políticas nacionales, ya que derivado de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año dos mil ocho, se modificó, entre otros, el artículo 35, de ese ordenamiento, eliminándose la posibilidad de que pudieran recibir alguna clase de financiamiento público. Lo cual es de precisar, fue impugnado por diversas asociaciones políticas nacionales, sosteniéndose por parte de esta Sala

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Superior en diversos recursos de apelación, como lo fueron los identificados bajo los número de expediente SUP-RAP-32/2008 y su acumulado SUP-RAP-33/2008 que había sido intención del legislador permanente, el suprimir el que dichas organizaciones pudieran continuar recibiendo apoyo de carácter económico.

Por tal razón, las demás organizaciones de ciudadanos (sociedad, asociación, grupo de ciudadanos) podrían tener acceso a recursos públicos o donaciones en especie, ya que ni en la Constitución ni en el Código de la materia, se hace referencia alguna en el sentido de que puedan ser apoyadas con esos insumos para desplegar actividades tendentes a la promoción del voto, ya que en el último de los ordenamientos legales, sólo consagra en torno a ellas derechos y obligaciones relacionados con que:

- El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones (Artículo 2, apartado 3).

- La Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral tendrá como facultad la de fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto. (Artículo 81, apartado 1, inciso k).

- La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, tiene como atribución conocer de las notificaciones

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas nacionales. (Artículo 129, apartado 1, inciso a).

- De igual manera, dicha Dirección está facultada para recibir las solicitudes de registros de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplidos los requisitos establecidos en el Código para constituirse en partido político o agrupación política. (Artículo 129, apartado 1, inciso b).

- Son sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales del Código, los ciudadanos o las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político. (Artículo 341, apartado 1, incisos d) y j).

Como se puede apreciar, de los dispositivos en comento, no se desprende la existencia de prerrogativa alguna de la cual se obtenga que las organizaciones ciudadanas puedan recibir recursos públicos o apoyos de otra clase para la promoción del voto, pues lo único que pueden hacer es coadyuvar con el Instituto Federal Electoral, para que reciban asesoría y orientación, en la implementación de acciones de información, difusión y comunicación tendentes a su fortalecimiento, más no pueden recibir pago, retribución o entrega de materiales, tendente a la ejecución de esas actividades.

En ese orden, dado que el constituyente permanente previó que el Instituto Federal Electoral, tendría como atribuciones la capacitación y educación cívica, dentro de las

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

que se engloban las encaminadas a la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del sufragio, es evidente que dicho organismo público, es quien primordialmente, en base a sus propios recursos, debe promover la participación ciudadana, lo cual no impone que otros entes como lo son las organizaciones ciudadanas pidan su asesoría u orientación, para paralelamente ejercer esa función, y de esa forma implementar programas y actividades que al efecto diseñen para la promoción del voto en el proceso electoral 2011-2012, con la salvedad que no podrán recibir alguna contraprestación económica o apoyos en especie para esos fines.

En ese sentido, no es el caso que quede vedada la participación de las organizaciones de ciudadanas, en esa clase de actividades, puesto que ésta se encuentra incólume y sólo se sujeta a ciertas limitaciones, en donde el Instituto Federal Electoral, a través de sus áreas conducentes como lo es la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a nivel central, y a través de sus distintos vocales de Capacitación Electoral y Capacitación Cívica en el ámbito local y distrital, funge como rector de las distintas tareas que pudieran implementarse en pro de la promoción del voto.

De esa suerte, no es que se les prohíba ejercer su derecho de participación política, esto es, incidir en el curso de los acontecimientos políticos del Estado, sino simplemente se busca que su conducta se ajuste, de manera convencional, a

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

los mecanismos institucionales de participación de conformidad con la legalidad constitucional establecida.

Adicionalmente, debe puntualizarse que el criterio que se sostiene no impone considerar que el Instituto Federal Electoral, empleando sus propios recursos materiales y económicos, en coparticipación con cualquier grupo de ciudadanos interesados en la promoción del voto del próximo proceso electoral federal, no puedan desplegar actividades tendentes a su fortalecimiento.

En efecto, la limitante a la que se ha venido haciendo alusión –posibilidad de recibir financiamiento público o cualquier apoyo en especie- por parte de la autoridad electoral federal no debe entenderse en un sentido de exclusión a implementar, conjuntamente con las organizaciones ciudadanas, actividades tendentes a la promoción del voto, pues sostener tal posición, haría prácticamente irrisoria la participación de éstas últimas en tal fin.

Por el contrario, la finalidad que se busca con la implementación del *“Reglamento para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012”*, es que tanto el Instituto Federal Electoral como las sociedades, asociaciones, agrupaciones políticas nacionales o grupo de ciudadanos analicen, intercambien ideas y experiencias e implementen políticas tendentes precisamente a fomentar la cultura del voto.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Por tal razón, si el Instituto Federal Electoral es quien en principio tiene la obligación constitucional de realizar actividades encaminadas a esos fines –lo cual impone que tenga que emplear recursos económicos, que bien podrían traducirse en recursos materiales para alcanzar tales fines–, resulta dable que las organizaciones ciudadanas se acerquen, para que juntos, en base a los insumos disponibles del primero, puedan optimizar esfuerzos para concientizar a la ciudadanía de lo importante que es votar de manera razonada e informada.

Dicho de otro modo, si bien los recursos que la autoridad electoral administrativa pudiera destinar para esos fines, atendiendo a su presupuesto, no pueden destinarse para ser entregados monetariamente o en especie, sí es posible que el Instituto Federal Electoral pueda consignarlos a proyectos que bajo su directriz potencialmente pudiera desarrollar, de forma coadyuvada, con organizaciones ciudadanas.

De esa suerte, si se circunscribió la promoción del voto de las organizaciones ciudadanas, a un campo de acción en el que tienen que ajustarse a las reglas previamente fijadas por la autoridad administrativa electoral, es claro que se trata de un ámbito cívico de participación limitada, en el que la única entidad que lo ejercita ampliamente es el Instituto Federal Electoral, pues las primeras sólo lo pueden realizar, bajo una modalidad regulada, una vez que obtengan su registro para realizar tal función, debiéndose ajustar a las reglas que para tal efecto se dispongan por parte de la autoridad administrativa

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

electoral, mismas que cabe resaltar ya fueron contempladas en el citado artículo 5, del Reglamento impugnado.

En mérito de lo hasta aquí narrado, deviene ilegal que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya dispuesto, en ciertas porciones normativas de los numerales 8, 11 y 16, del Reglamento para la Promoción del Voto, el que a las organizaciones ciudadanas puedan otorgárseles recursos económicos o materiales, ni aun bajo la idea de que tienen que justificar de qué manera los ejercieron, pues tal proceder excedió los alcances de lo dispuesto por el artículo 2, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que dicho numeral sólo prevé el que el Instituto Federal Electoral emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto por parte de otras organizaciones, sin que esa disposición permita derivar la posibilidad de que a tales entes se les pueda entregar financiamiento público o dotar de apoyos en especie, pues no debe perderse de vista que una norma reglamentaria tiene como límite natural los alcances de la disposición legal que reglamenta, de tal suerte, que bajo ningún concepto puede contener supuestos distintos a los contemplados en la ley.

Huelga decir que sobre las disposiciones reglamentarias en comento, no es posible realizar alguna interpretación sistemática o funcional en aras de desentrañar si a través de alguno de esos métodos, se puede deducir el que las organizaciones de ciudadanos sí pueden recibir financiamiento público, ya que atendiendo al aforismo latino *In claris, not fit interpretatio* - en lo claro no se interpreta-, no hay necesidad de

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

acudir a algún argumento interpretativo, pues es evidente la intención del legislador, en el sentido de no reconocerles la posibilidad de que pudieran obtener recursos económicos para la promoción del voto.

En efecto, si el constituyente ha regulado expresamente que sólo los partidos políticos pueden recibir financiamiento público para el cumplimiento de sus fines, entonces esa regulación se refiere a esa hipótesis y sólo a ella, debiéndose en consecuencia rechazar su aplicación a cualquier otro caso distinto al expresamente contemplado.

Esto es, debe estarse a lo redactado por el legislador racional, en el sentido de que ha sido su voluntad excluir de regulación cierto supuesto, por considerar que no resulta adecuado para la propia eficacia del régimen.

De hacerlo, se correría el riesgo de contradecir frontalmente lo establecido por otras normas del propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que se incorporarían oficiosamente, vía un reglamento, aspectos que la voluntad soberana originalmente no consideró, en detrimento de las demás disposiciones que integran y dan coherencia al propio sistema.

Esto, dado que el derecho que pudiera reconocérseles, no sólo se quedaría en ese status, ya que necesariamente traería aparejado que se tuvieran que precisar aspectos relacionados con la forma en que se tendrían que recibir tales recursos

## **SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS**

económicos, qué clase de actividades serían objeto de financiamiento, con qué se tendrían que comprobar su realización, cuáles son los criterios que operarían, ante quién tendrían que solicitarse el apoyo, entre otros aspectos.

Por otro lado, no resulta violatorio del artículo 2, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo sancionado en el artículo 12, del Reglamento para la Promoción del Voto, el cual refiere que:

### **Artículo 12**

El Instituto, a través de la DECEyEC, promoverá la suscripción de convenios con las autoridades electorales locales en cuyas entidades se celebren elecciones coincidentes con el Proceso Electoral Federal 2011-2012, a efecto de optimizar recursos, dar uniformidad y lograr un mayor impacto de las campañas de difusión para la promoción del voto.

Esto, ya que dicho precepto no hace alusión alguna a la posibilidad de que se pueda recibir financiamiento público por parte de organizaciones ciudadanas, sino simplemente contempla la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica pueda celebrar convenios de colaboración con las autoridades electorales locales que tengan procesos electorales coincidentes con el federal, para que en conjunto, promuevan políticas similares tendentes a la promoción del voto.

De esa manera, lo que se regula es un trato entre autoridades electorales tendente a establecer mecanismos y políticas homogéneas encaminadas a fortalecer la promoción

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

del voto entre los electores, con un único fin, que es la optimización de los recursos públicos que se llegaran a destinar para ese fin.

En tal consecución de ideas, deviene inexacto lo alegado por los inconformes, en el sentido que de dicho precepto sancione aspectos relacionados con el otorgamiento de financiamiento público a organizaciones de ciudadanos - lo cual en líneas precedentes se ha visto resulta ilegal-, ya que sólo previene la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral pueda coadyuvar con autoridades administrativa electorales en la consecución de los fines comunes que ambas tienen encomendadas, que es la promoción del voto.

### Tema 2

a) El Partido de la Revolución Democrática invoca como agravio, que los artículos 5, 13, 14, 17 y 19 del reglamento, violan los principios de certeza, imparcialidad, legalidad, objetividad y equidad, en atención a que no prohíben expresamente, que cualquier persona física o moral de cualquier naturaleza, u organizaciones, puedan influir en el ánimo de los electores mediante la contratación en radio y televisión, así como en medios impresos. Cabe señalar que el estudio de este agravio únicamente tomará como referencia a las organizaciones ciudadanas, las cuales constituyen la base total a que se ciñe el reglamento de mérito.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

Es infundado el agravio, por las razones que a continuación se exponen:

La prohibición concerniente a que cualquier persona física o moral de cualquier naturaleza, u organizaciones, no influyan en el ánimo de los electores al promocionar el voto en los medios de comunicación electrónicos o escritos; sí se contempla en el propio reglamento que se controvierte, como a continuación se evidencia:

“[...] **Artículo 4.** Para efectos del presente Reglamento se entenderá por:

[...]

III. Referente a los Promotores del Voto y definiciones diversas:

[...]

m) **Promoción del voto:** Todo acto, escrito, publicación, grabación, proyección o expresión realizado por personas físicas o morales, con el único propósito de invitar, de manera imparcial, a la ciudadanía a ejercer libremente su derecho al voto.

[...]

**Artículo 5.** Las actividades que realicen las Organizaciones Ciudadanas para la promoción del voto, se sujetarán a las siguientes reglas:

[...]

b) La promoción del voto deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, ni generar confusión, presión o coacción en los electores o afectar la equidad en la contienda electoral; y

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

[...]

d) En ningún caso se entenderá por promoción del voto los actos o medios de cualquier índole en los que se realicen o utilicen menciones, alusiones, imágenes u otro tipo de contenido que pretendan influir en las preferencias de las y los electores, a favor o en contra de aspirante, precandidato, candidato, coalición o partido político alguno.

Cualquier violación a lo dispuesto en el presente artículo será sancionado de conformidad con lo previsto en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero del Código.

[...]

**Artículo 13.** Las organizaciones que participen con el Instituto en las actividades reguladas por este Reglamento, fomentarán activamente la participación ciudadana en el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Asimismo observarán las normas contenidas en este instrumento para que su actuación no configure proselitismo, acto anticipado de precampaña, acto anticipado de campaña, acto de precampaña, propaganda de precampaña, propaganda política o electoral, o acto de campaña.

[...]

**Artículo 14.** Las campañas de promoción del voto que realicen las organizaciones ciudadanas estarán sujetas a las limitantes que establecen la Constitución y el Código en lo concerniente a la difusión de propaganda en radio y televisión.

[...]

**Artículo 17.** Queda prohibido cualquier acto que genere confusión, presión, compra o coacción del voto a los electores, o que afecte la equidad en la contienda. Cualquier conducta contraria a lo establecido en el presente Reglamento, será objeto de sanción conforme al Código, al Capítulo Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal y demás leyes aplicables.

[...]

**Artículo 19.** Las campañas de promoción del voto no podrán pronunciarse a favor o en contra, directa o indirectamente, de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

candidato alguno, ni de sus posiciones, propuestas, plataforma electoral, programa legislativo o de gobierno.

Las acciones o materiales de promoción del voto que tengan por objeto dar a conocer al electorado las distintas opciones en la contienda electoral, deberán asegurar un trato imparcial y equitativo a todas las opciones existentes, sin excepción alguna.

Queda prohibido el uso de fotografías, nombres, siluetas, imágenes, lemas o frases, que puedan ser relacionados de algún modo con los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos, frentes, coaliciones y agrupaciones políticas nacionales vinculadas con partidos políticos para inducir el voto a favor o en contra.”

De los preceptos transcritos, se observa que la promoción del voto comprende publicaciones, grabaciones o proyecciones (*inciso m) de la fracción III del artículo 4*), lo cual permite estimar la factibilidad de que la promoción se lleve a cabo en medios de comunicación electrónicos y escritos.

Asimismo, se advierte que la promoción del voto mediante publicaciones, grabaciones o proyecciones, debe ser imparcial, esto es, que de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos; ni pronunciarse a favor o en contra, directa o indirectamente, de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato alguno, ni de sus posiciones, propuestas, plataforma electoral, programa legislativo o de gobierno; de tal suerte que no se entenderá como promoción electoral la que pretenda influir en las preferencias de las y los electores, a favor o en contra de aspirante, precandidato, candidato, coalición o partido político alguno, y que la violación a estas reglas, se sancionará de conformidad con las disposiciones aplicables al

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

procedimiento ordinario sancionador (*artículos 5, incisos b) y d), y último párrafo; así como 19, primer párrafo*).

Además, se observa que las organizaciones ciudadanas que realicen la promoción del voto, deben observar las reglas establecidas en el reglamento, para que su actuación no configure proselitismo, acto anticipado de precampaña, acto anticipado de campaña, acto de precampaña, propaganda de precampaña, propaganda política o electoral, o acto de campaña (*artículo 13*), lo cual descarta que la misma pueda influir en el ánimo de los electores, para votar a favor o en contra de algún contendiente político.

También se dispone que las campañas de promoción del voto a cargo de las organizaciones ciudadanas están sujetas, entre otras, a las limitantes que establecen la Constitución y el Código, en lo concerniente a la difusión de propaganda en radio y televisión (*artículo 14*). Cabe recordar que de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado A, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Federal, ninguna persona física o moral distinta a los partidos políticos, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular y queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Lo anterior significa que cualquier persona física o moral, como tal, puede contratar propaganda en radio y televisión cuando no esté dirigida a influir en las

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, toda vez que la Constitución Federal no lo prohíbe.

Conforme a lo que ha sido expuesto, es indubitable que el propio reglamento establece en forma por demás clara, medidas que tienden a garantizar la libertad del voto, ya que la promoción que del mismo efectúen las organizaciones ciudadanas, en la radio, televisión o por escrito, no puede influir en el ánimo de los electores.

En este orden de ideas, es dable concluir que el reglamento controvertido no trasgrede los principios de certeza, imparcialidad, legalidad, objetividad y equidad, en los términos en que lo invoca el partido político recurrente.

b) Los partidos políticos actores refieren que el artículo 41 de la Constitución determina que la propaganda política o electoral no puede denigrar a instituciones ni calumniar a las personas, y que el reglamento no establece prohibición expresa para la realización de promoción del voto que denigre o calumnie, ni prohíbe que exista diatriba y difamación, pues sólo impide que exista confusión, con lo cual, también vulneran los principios de certeza y de legalidad.

**El agravio es infundado.**

En forma preliminar, cabe señalar que el artículo 41, Base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Federal

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

establece: *“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.”*

Ahora bien, lo infundado del agravio radica, en que de conformidad con lo previsto en el artículo 14 reglamentario, las campañas de promoción del voto que realicen las organizaciones ciudadanas **estarán sujetas a las limitantes que establecen la Constitución y el Código en lo concerniente a la difusión de propaganda en radio y televisión**; es decir, el reglamento hace remisión a la propia constitucional, la cual, si bien establece prohibiciones en torno a la propaganda política o electoral que los partidos políticos difunden en la radio y televisión, en el caso aplican en torno a la promoción del voto realizada por las organizaciones ciudadanas en la radio y televisión, por así señalarlo en forma expresa el citado artículo 14 reglamentario. Cabe señalar que el artículo 14 que se menciona, no es controvertido por los partidos políticos actores, en base a vicios propios o de inconstitucionalidad.

En concordancia con lo antes señalado, cabe recordar, como ya se expuso con anterioridad, que la promoción del voto a cargo de las organizaciones ciudadanas está resguardada por las garantías de expresión, entre otras. Dicho derecho fundamental no es ilimitado, pues en conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Norma Suprema, la manifestación de las ideas se ve limitada cuando se ataque la

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por ende, aún cuando el reglamento fuera omiso en el aspecto que plantean los recurrentes, lo cual no acontece, cabe señalar que en todo caso, la promoción del voto a cargo de las organizaciones ciudadanas no podría contener elementos que implicaran diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos, por trascender los límites que se reconocen a la libertad de expresión.

c) Finalmente, se considera **infundada** la alegación consistente en que el artículo 22, del Reglamento para la Promoción del Voto, no previene un mecanismo ágil que permita que el procedimiento sancionador sea aplicable eficazmente, en razón de que, contrariamente a lo alegado, sí se contempla un plazo breve, que es de 48 horas, para que luego de que el Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica tenga conocimiento de la comisión de una conducta que pudiera resultar contraventora de alguno de los numerales contenidos, lo informe al Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral para que éste inicie el procedimiento administrativo ordinario o especial sancionador que en derecho proceda, el cual deberá regirse en cuanto a sus plazos, según corresponda, a lo señalado en los numerales 361 a 371, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

De tal suerte, deviene innecesario que en el Reglamento se tuviera que regular la forma en que tendría que desarrollarse el procedimiento que se pudiera seguir, pues los aplicables ya están previamente definidos en el Código de la materia.

**SEXTO. Efectos de la Sentencia.** Al resultar parcialmente fundados los agravios de los partidos apelantes, en los aspectos precisados, resulta procedente **modificar** el acuerdo CG218/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012, para el efecto de que:

1) Tocante al numeral 8, para que se elimine de su párrafo tercero, la parte considerativa en la que se dice que el Instituto *“facilitará materiales”*.

2) Respecto del artículo 11, del Reglamento, se suprima de su párrafo segundo la referencia que se hace a: *“recursos disponibles”* y se elimine, su párrafo tercero, el cual precisa que: *“El Instituto firmará los convenios de apoyo y colaboración con las organizaciones ciudadanas a las que se les otorgue apoyos de carácter económico”*.

3) Por lo que hace al numeral 16, para que se modifique su redacción y se supriman aquellas consideraciones que sostienen que las organizaciones ciudadanas *“tendrán la*

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

*obligación de informar al Instituto sobre el uso y destino de los recursos que reciban por parte de éste”.*

4) El Consejo General del aludido Instituto deberá llevar a cabo todos los trámites necesarios para que de nueva cuenta se publique en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012, luego de que atienda las modificaciones aprobadas en esta ejecutoria.

5) Hecho lo anterior, el Consejo General, por conducto de su Secretario, deberá informar a esta Sala el cumplimiento a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

Por lo expuesto y fundado, y con fundamento además, en lo previsto en el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se:

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-473/2011 y SUP-RAP-476/2011 al diverso expediente SUP-RAP-472/2011; en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.** Se **modifica** el acuerdo CG218/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se

## SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS

aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012, para los efectos precisados en el considerando sexto de la presente ejecutoria.

**TERCERO.** Se ordena al Consejo General del aludido Instituto que lleve a cabo todos los trámites necesarios para que de nueva cuenta se publique en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012, luego de que atienda las modificaciones aprobadas en esta ejecutoria.

**CUARTO.** El Consejo General, por conducto de su Secretario deberá informar a esta Sala el cumplimiento a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

**NOTIFÍQUESE, personalmente,** a los partidos actores; **por correo electrónico** a la autoridad señalada como responsable y, **por estrados,** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

**SUP-RAP-472/2011 Y ACUMULADOS**

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**