

CONTENIDO DEL PRECEDENTE JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL: Promoción personalizada de servidores públicos a través del portal de Internet de un Ayuntamiento.

CASO: Presidente Municipal de Comalcalco, Tabasco.

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-7/2009

ACTOR: MARTÍN DARÍO  
CÁZARES VÁZQUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
SECRETARIO EJECUTIVO EN SU  
CARÁCTER DE SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: JUAN ANTONIO  
GARZA GARCÍA

México, Distrito Federal, a veinticinco de febrero de dos mil nueve.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación interpuesto por Martín Darío Cázares Vázquez, en contra del acuerdo de doce de diciembre de dos mil ocho, emitido por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral en el expediente SCG/PE/MDCV/JL/TAB/041/2008, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. 1. El veintiuno de octubre de dos mil ocho, el actor presentó una denuncia ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Tabasco, en contra del

Presidente Municipal de Comalcalco, de la misma entidad federativa, por hechos que consideró violatorios de los artículos 134, párrafos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El veintitrés del mismo mes y año, el Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, resolvió el desechamiento de la referida denuncia.

3. En contra de dicha resolución, el veintisiete siguiente, el hoy actor presentó Recurso de Revisión ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Tabasco, mismo que fue resuelto el cuatro de noviembre del mismo año, en el sentido de confirmar la resolución impugnada.

4. El ocho de noviembre de dos mil ocho, el actor interpuso ante la propia Junta Local Ejecutiva, recurso de apelación, el que fue remitido para su sustanciación a la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quedando radicado bajo el número de expediente SX-RAP-5/2008.

5. El tres de diciembre del dos mil ocho, la referida Sala Regional resolvió el recurso identificado con el número de expediente SX-RAP-5/2008, en los siguientes términos:

## RESUELVE

PRIMERO. Se revoca la resolución de cuatro de noviembre de dos mil ocho, dictada en el expediente RSJL/TAB/05/2008, por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Tabasco, y en plenitud de jurisdicción, por las mismas razones invocadas, se procede a revocar el Acuerdo de Desechamiento emitido por el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del 03 Distrito Electoral Federal de la propia entidad federativa, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se ordena a la Junta Local Ejecutiva del Estado de Tabasco, remitir a la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la denuncia correspondiente con las pruebas aportadas, para que ésta, en su caso, sea quien realice todos aquellos actos y diligencias de investigación que estime necesarios, en términos de lo que establecen el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, así

como el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, para contar con elementos fidedignos y suficientes que permitan establecer, por una parte, la competencia del órgano para conocer de dicho procedimiento, en razón de la materia y sus atribuciones; la procedencia de la denuncia o queja y la probable actualización de actos anticipados de precampaña e indebida difusión de la imagen de servidores públicos y/o la utilización de recursos públicos, así como la responsabilidad del sujeto denunciado.

II. Acto impugnado. En cumplimiento a la mencionada ejecutoria, el doce de diciembre de dos mil ocho, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó integrar el expediente SCG/PE/MDCV/JL/TAB/041/2008, así como desechar de plano la denuncia presentada por el actor, por considerar que los hechos denunciados no constituían, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un proceso electivo.

Dicha resolución se notificó al actor el ocho de enero del presente año.

III. Recurso de apelación. El doce de enero de dos mil nueve, Martín Darío Cázares Vázquez interpuso recurso de apelación en contra de la resolución precisada en el resultando inmediato anterior.

IV. Trámite. El diecisiete de enero de ese mismo año, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió el oficio número DJ/356/2009, de fecha dieciséis del mismo mes y año, a través del cual, el Director Jurídico del Instituto Federal Electoral remitió, entre otros documentos: A. El escrito de demanda; B. El expediente identificado con la clave SCG/PE/MDCV/JL/TAB/041/2008; C. Diversas constancias relativas a la tramitación del medio de impugnación, y D. El informe circunstanciado de ley.

V. Turno. El diecinueve de enero del mismo año, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente SUP-RAP-7/2009, así como turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI. Admisión. El veintitrés de enero de dos mil nueve, entre otros aspectos, la Magistrada Instructora admitió la demanda del recurso de apelación.

VII. Cierre de instrucción. El tres de febrero de dos mil nueve, la Magistrada Instructora del presente asunto, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto 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 el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso a), y V; 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de una resolución dictada por la autoridad federal electoral administrativa, dentro de un procedimiento especial sancionador, y cuyas consideraciones y correspondiente sentido se estiman ilegales por el apelante.

SEGUNDO. *Procedencia.* Por ser su examen preferente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se analizará en principio si el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la citada ley.

*Forma.* El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre de la parte actora, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tal efecto. En el referido curso también se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar la firma autógrafa del apelante.

Oportunidad. La demanda se presentó oportunamente, toda vez que la resolución impugnada se notificó al apelante el ocho de enero de dos mil nueve, en tanto que la demanda se presentó el doce siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8° de la citada Ley General.

Legitimación y personería. El presente recurso fue interpuesto por un ciudadano en forma individual y por su propio derecho, manifestando la presunta ilegalidad del desechamiento del escrito de denuncia para instaurar un procedimiento especial sancionador en contra de un servidor público por la presunta comisión de actos violatorios de normas en materia de propaganda política-electoral, por lo que se colman los extremos de legitimación y personería previstos en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), numeral II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Definitividad. En principio debe precisarse que en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el principio de definitividad es requisito de procedibilidad de todos los medios de impugnación electoral, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, incluido el recurso de apelación.

En ese sentido, el concepto de definitividad admite ser considerado desde dos perspectivas concurrentes, a saber:

a) Definitividad formal, la cual consiste en que el contenido del acto o resolución que se impugne no pueda sufrir variación alguna mediante la emisión de un nuevo acto o resolución que lo modifique, revoque o nulifique.

b) Definitividad sustancial o material, que se refiere a los efectos jurídicos o materiales que pueda surtir el acto o resolución de que se trate en el acervo sustantivo de quien promueva el recurso de apelación.

En atención a lo anterior, puede válidamente concluirse que, toda vez que del análisis de la legislación federal aplicable se constata que en contra de los actos que reclama el impetrante, no procede ningún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante este órgano jurisdiccional, el presente medio impugnativo cumple con el requisito relativo a la definitividad en su aspecto formal.

Por otra parte, también se satisface el requisito relativo a la definitividad sustancial, porque el pronunciamiento que se impugna, implica la conclusión de la actividad desplegada por la autoridad administrativa electoral, pues se trata de una resolución con la que se finaliza las actuaciones de la autoridad administrativa electoral.

TERCERO. Agravios. El apelante afirma que el acuerdo impugnado es contrario a derecho por lo siguiente:

1. Que la resolución del órgano responsable carece de la debida fundamentación y motivación, en virtud de que no se realizó un estudio minucioso y exhaustivo de lo expresado en la denuncia, no se valoran las pruebas aportadas, no se realizaron las indagatorias correspondientes para verificar la existencia de las faltas denunciadas y tampoco se indicaron las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirven de sustento para su determinación.

Además afirma que la autoridad responsable no controvierte lo expuesto en los agravios que se hicieron valer, y que para que el desechamiento sea válido, es necesaria la debida adecuación entre la norma mencionada y la motivación o motivos aludidos por la resolutoria, lo que no acontece en la especie.

2. Que existe contradicción en la resolución impugnada, puesto que las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucionales aplican en todo momento y no únicamente durante el desarrollo de algún proceso electoral.

La autoridad responsable confunde los actos de proselitismo político y electoral con los actos de comunicación social gubernamental dirigidos a informar a la ciudadanía y por lo tanto estima legal la promoción personal financiada con recursos públicos, prohibida en los términos del citado precepto constitucional.

3. No se agotó el procedimiento establecido en el artículo 362, párrafo 8, inciso c) y párrafo noveno del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que el Secretario debe presentar el proyecto de desechamiento correspondiente a la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el efecto de que, a decir del actor, el presidente de dicha Comisión evalúe si la propuesta de resolución se encuentra debidamente

fundada y motivada y en su caso, devolverla al Secretario del referido órgano colegiado para los efectos procedentes.

Al no haberse respetado el referido procedimiento, el Secretario se extralimita en las funciones, facultades y atribuciones que se le atribuyen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. Estudio de fondo. Como cuestión previa, es necesario establecer la competencia que corresponde al Instituto Federal Electoral respecto de lo dispuesto en los actuales párrafos, último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al adicionar el artículo constitucional referido, el legislador constituyente pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de la competencia entre los partidos políticos y en las campañas electorales.

Con motivo de la adición de los tres párrafos últimos se establece, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

Las normas constitucionales en comento tienen validez material diversa, pues rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal, en órdenes igualmente distintos como el federal o el estatal, entre otras; por ende, la aplicación de dichos mandatos constitucionales corresponde a las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal.

Por tanto, la vulneración de los mandamientos y prohibiciones contenidas en tal precepto puede dar lugar a la comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de diversas normas, en cuyo caso, según los ámbitos de competencia de que se traten, así como de las atribuciones de las autoridades a quienes corresponda su aplicación.

Esta intelección es conforme con lo que expresamente dispone el último párrafo del artículo 134 constitucional, al indicar que en los respectivos

ámbitos de aplicación, las leyes deben garantizar el cumplimiento de los deberes establecidos en esa disposición, con lo cual es dable entender que la aplicación de la misma no es una cuestión reservada exclusivamente al ámbito federal, ni mucho menos a un órgano en específico.

Ahora bien, el Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo antes citado, pero sólo en cuanto incidan en los procesos comiciales respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral.

Al correlacionar los artículos 41, párrafo segundo, base III y V; 116, fracción IV, incisos c), d), j) y n), y 122, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con lo previsto en el artículo 134, párrafos penúltimo y antepenúltimo de la citada Ley Fundamental, se puede concluir que respecto de la obligación dirigida a los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, así como la prohibición de la propaganda personalizada que difundan los órganos ahí señalados, para impedir la promoción individualizada de los servidores públicos, el Instituto Federal Electoral es el órgano competente para conocer de las infracciones al citado artículo 134, siempre y cuando la conducta cuestionada incida o pueda repercutir en la materia electoral pero del ámbito federal.

Lo anterior porque dicho Instituto no es el único órgano que tiene competencia para conocer de las cuestiones electorales, sino que éstas por lo que atañe a los Estados o al Distrito Federal se encomienda a las autoridades locales instituidas para ese efecto.

La afirmación de la existencia de ámbitos competenciales distintos entre la federación y los estados o el Distrito Federal, para la aplicación del artículo 134 en análisis, se robustece con lo dispuesto en los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre del referido año (por el que se adicionan, entre otros, los tres párrafos finales del artículo 134 de la Constitución Federal) conforme a los cuales tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están obligados a realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes de sus



respectivas esferas, en los plazos respectivos, para adecuar su legislación conforme a lo dispuesto por el Decreto citado, a fin de que tengan aplicación efectiva y operatividad los mandamientos de mérito en cada uno de esos ámbitos.

Acorde con lo anterior, es posible asentar algunas reglas o bases generales sobre la competencia:

1. El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo 134 de la Constitución, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres ámbitos (Federal, Estatal, y Municipal) los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, que incida o pueda incidir en un proceso electoral federal.

2. Las infracciones deberán referirse directamente o indirectamente, inmediata o mediatamente, a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

3. Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.

Ahora bien, cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, ni pueda deducirse esa circunstancia de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, ni hay bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, evidentemente tampoco se tendrán elementos para concluir válidamente alguna causa de incompetencia del Instituto Federal Electoral; por tanto, la autoridad tendrá necesariamente que asumir, *prima facie*, la competencia y procederá a radicar el procedimiento correspondiente.

Luego, dentro del procedimiento respectivo, de conformidad con las pruebas que aporten las partes o las que legalmente recabe dicha autoridad, podrá determinar en definitiva si: 1) se corrobora la competencia asumida o 2) por causas sobrevenidas, se desvirtúa la competencia que inicialmente se había asumido.

Tratándose del supuesto del inciso 1), una vez confirmada su competencia, la autoridad decidirá la materia de la queja en cuanto al fondo y emitirá la determinación que conforme a derecho proceda.

Respecto de la hipótesis del inciso 2), la autoridad determinará su incompetencia por causa sobrevenida, absteniéndose de resolver en cuanto al fondo la queja correspondiente, para remitir lo actuado al órgano o autoridad que considere competente, para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime pertinente.

La anterior forma de proceder varía en cuanto a las actuaciones que la autoridad podrá realizar según se trate de un procedimiento sancionador ordinario o uno especial.

Si el procedimiento de sanción es ordinario, ante una denuncia o queja que tenga las particularidades resaltadas, si bien no estará en aptitud de desecharla por incompetencia, la autoridad podrá asumir su competencia y radicar el procedimiento, realizar la investigación preliminar o previa que requiera para allegarse de los medios necesarios a fin de determinar si la admite o la desecha, o para calificar preventivamente los hechos materia de la denuncia, con miras a establecer si tienen la posibilidad racional de constituir una vulneración a lo previsto en el artículo 134 constitucional, o para determinar la calidad del sujeto denunciado, etcétera.

Lo anterior es acorde con la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación 20/2008 cuyo rubro es "PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO".

En cambio, tratándose del procedimiento especial sancionador, asumida la competencia, la autoridad realizará el análisis de los hechos informados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien de las

que a instancia de éste tenga que requerir legalmente para decidir sobre su admisión o desechamiento, pues no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartado 3, inciso e), del código citado, sin obstáculo de que podría hacerlo si lo considerara pertinente.

Esto es así, porque el procedimiento especial sancionador en materia de prueba se rige predominantemente por el principio dispositivo, pues desde el momento de la presentación de la denuncia se impone al quejoso la carga de presentar los elementos de convicción en los que respalde el motivo de su denuncia, o bien, el deber de identificar las que el órgano habrá de requerir, pero sólo para el supuesto de que no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin que la autoridad tenga la obligación de allegarse de dichos elementos, aun cuando no le está vedada esa posibilidad.

Las diferencias anteriores, relativas a la carga de la prueba del denunciante en los procedimientos ordinario y especial sancionador, las expresó esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con la clave SUP-RAP- 122/2008 SUP-RAP-123/2008 y SUP-RAP-124/2008 acumulados.

Hecha la precisión anterior, en primer lugar se analizará el agravio resumido en el numeral 3 del considerando precedente, relativo a la incompetencia del Secretario para desechar.

En este sentido conviene precisar que, como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior, resulta de vital importancia que la autoridad emisora del acto, señale las disposiciones constitucionales y legales en los que funde la competencia con la que actúa y exponga las consideraciones por las que las presuntas irregularidades encuadran en las materias respecto de las cuales tiene competencia para conocer y, en su caso, dictar la resolución que en derecho proceda.

Una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41 y 134, párrafos penúltimo y antepenúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 347, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite concluir que, aquella propaganda política o electoral que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro

ente de los tres órdenes de gobierno, bajo cualquier modalidad de medio de comunicación, auspiciada con recursos públicos, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y/o que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es susceptible de control y vigilancia por el citado organismo electoral.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho cuerpo normativo prevé dos procedimientos indagatorios y, en su caso, sancionadores, a saber, el ordinario y el especial.

La autoridad administrativa debe, atendiendo a la materia y demás circunstancias de la denuncia correspondiente, tramitar bajo el procedimiento administrativo sancionador ordinario o el especial sancionador, según sea el análisis que realice en cada caso.

Lo anterior resulta trascendente si se considera que los procedimientos tiene reglas diferentes para su desahogo, y en el caso que interesa, las facultades de la autoridad responsable en materia de improcedencia son distintas en uno y otro procedimiento, pues mientras que en el especial, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se encuentra facultado para dictar el desechamiento de plano de las denuncias que se tramiten en dicho procedimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 368, párrafos quinto, inciso b) y sexto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en el procedimiento ordinario, dicho secretario únicamente cuenta con atribuciones para formular un proyecto de acuerdo de desechamiento, el cual debe someterse a la aprobación de la Comisión de Quejas y Denuncias que, en su caso, lo remitirá al Consejo General del propio instituto para su votación, acorde con lo dispuesto en los artículos 363, párrafo tercero y 366, párrafo primero, inciso a), del ordenamiento referido.

En el asunto que se resuelve, la autoridad administrativa realizó el trámite bajo el procedimiento sancionador especial, regulado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero, del mencionado ordenamiento comicial federal, con apego al contenido de las referidas disposiciones legales, además de que así lo solicitó implícitamente la actora en su escrito de demanda.

En consecuencia, contrario a lo aducido por el recurrente, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral sí cuenta con facultades expresas, concedidas por el artículo 368, párrafos quinto, inciso b) y sexto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para determinar el desechamiento de plano del escrito de queja respectivo.

El citado precepto en su párrafo 5, inciso b), establece que la denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando los hechos denunciados no constituyan de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo, asimismo el párrafo 6 establece que la Secretaría notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito.

Cabe precisar que, las disposiciones legales en las que pretende apoyarse la parte actora para acreditar la supuesta incompetencia del Secretario del Consejo General para dictar el desechamiento, se refieren al supuesto del procedimiento ordinario, y por lo tanto no resultan aplicables al caso.

En otra parte de su demanda, el recurrente manifiesta que el acto impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues el órgano electoral responsable omitió realizar un estudio exhaustivo de la queja presentada e incluso iniciar de oficio las indagatorias sobre cualquier violación a los preceptos legales.

El agravio es sustancialmente fundado y suficiente para acoger la pretensión de la actora, por las razones que se exponen a continuación.

La obligación de fundar un acto o determinación de autoridad, establecida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión, los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

A su vez, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de un acto, con lo cual se tiende a demostrar

racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad. Es necesaria la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

En este sentido, podrá estimarse que se violenta la garantía de fundamentación y motivación cuando la autoridad no invoque debidamente los preceptos legales en los que base su criterio, o los razonamientos que sustentan su actuar sean tan imprecisos que no expresen la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, y no se proporcionen elementos al gobernado para defender sus derechos, o bien, impugnar aquéllos.

Por ello, se considera que las directrices o parámetros mínimos a los cuales se debe sujetar dicho servidor público al emitir sus determinaciones son las siguientes:

a) Expresar preceptos jurídicos aplicables y las razones en virtud de las cuales considera que tales preceptos se adecuan al caso concreto, de tal forma que no se debe limitar a citar las normas legales o reglamentarias y a continuación concluir si se actualiza o no la hipótesis normativa.

b) Realizar un análisis preliminar de los hechos denunciados, así como de las pruebas aportadas por el denunciante, así como atender a lo establecido por la tesis IV/2008 emitida por esta Sala Superior en sesión pública de veintitrés de enero de dos mil ocho, cuyo rubro es: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA".

En consecuencia, la debida fundamentación y motivación de las resoluciones que al efecto emita el Secretario Ejecutivo durante la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral debe cumplir con estos requisitos mínimos, puesto que en caso contrario la motivación que al respecto se emitiera sería insuficiente o indebida.

En el escrito de queja primigenia, el quejoso señaló que la difusión de la inauguración de una obra pública y los boletines de prensa y fotografías que aparecen en la página de Internet del Ayuntamiento del Municipio de

Comalcalco, Tabasco, conculca la citada prohibición constitucional ya que, según su dicho, con dicha difusión se promociona la imagen y el nombre del presidente municipal en funciones.

Por su parte, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en el acuerdo impugnado resolvió desechar la denuncia presentada por el actor, por considerar que los hechos denunciados no constituían, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político electoral dentro de un proceso electivo.

La resolución ahora impugnada establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

"...

2) Se desecha de plano la denuncia de cuenta, toda vez que los hechos denunciados no surten las hipótesis normativas de procedencia del procedimiento especial sancionador previstas en el artículo 367, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a las siguientes:

#### CONSIDERACIONES.

A. Por lo que hace a las presuntas violaciones al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normatividad electoral federal establece lo siguiente:

El artículo 7, párrafo 1, inciso b), fracciones VI y VII, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral define propaganda política y propaganda electoral al tenor de lo siguiente:

Artículo 7. Se transcribe.

En esa misma tesitura, el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, define lo que se debe considerar propaganda político-electoral contraria a la ley, como se puede apreciar de la transcripción que sigue:

Artículo 2. Se transcribe.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-147, 173 y 197/2008 que, para sostener válidamente que la autoridad electoral actúa con fundamento en el artículo 134 constitucional, se torna necesario precisar, en cada caso particular y concreto, que: a) Se está en presencia de propaganda de naturaleza política o electoral, b) Que dicha propaganda de tipo político o electoral sea difundida por alguna organización del Estado mexicano: un poder público, un órgano autónomo, una dependencia, alguna entidad de la administración pública, o cualquier otra colectividad considerada como unidad dentro del Estado, c) Que en dicha propaganda política o electoral se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.

En este orden de ideas, solamente la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos, y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es susceptible de control y vigilancia de este Instituto Federal.

De lo anterior, es posible concluir que para que el Instituto Federal Electoral, en cumplimiento del artículo 134 constitucional, inicie un procedimiento sancionador y emplace a un servidor público, previamente se tienen que colmar como requisitos mínimos, los siguientes: a) Que algún servidor público no aplicó con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y ello influyó en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, b) Que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que hubiese sido difundida por el servidor público implicó su promoción personal, c) Que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el referido artículo 134, párrafos séptimo y octavo constitucional, y que se advierta la probable responsabilidad del servidor público, y d) Que no se advierta la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario o impida la imposición de la sanción correspondiente.



Al respecto, el Poder Legislativo, al realizar la reforma constitucional en materia electoral, expresó los siguientes motivos para adicionar el contenido del artículo 134 de la Carta.

*‘Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.*

*Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas’.*

En este orden de ideas, de los hechos denunciados no se puede concluir que se esté en presencia de propaganda política o electoral, pues de las pruebas aportadas por el quejoso, se muestra una efigie con la siguiente leyenda:

**‘AVENIDA BICENTENARIO**

**INAUGURADA EL 20 DE SEPTIEMBRE 2008, SIENDO PRESIDENTE MUNICIPAL**

**JAVIER MAY RODRÍGUEZ**

**Con menos Hacemos MÁS**

**COMALCALCO**

**Ayuntamiento Constitucional 2007-2009**

*¡Cumpliendo por el bien de todos!*

Como se aprecia, no se hace alusión a la presentación de ningún precandidato o candidato a un puesto de elección popular, no contiene ninguna expresión que incite al voto ciudadano por algún partido o candidato, ni expresión alguna que tienda a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, por lo que, al no verse afectado el principio de imparcialidad dentro de alguna contienda electoral, esta autoridad no considera que dicha efigie constituya una violación evidente en materia de propaganda político-electoral.

Por lo que hace al punto 2 de los hechos denunciados por el quejoso en relación con el primer agravio esgrimido en el escrito de cuenta, referente a la página oficial de internet del gobierno municipal de Comalcalco, Tabasco, esta autoridad electoral no considera que se esté en presencia de una violación en materia de propaganda político-electoral, toda vez que acorde al artículo 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se considera propaganda institucional el uso de los portales de internet por entes públicos cuando se realice con fines informativos, de comunicación social o rendimiento de cuentas, como se observa a continuación:

Artículo 4. Se transcribe.

De tal suerte que los hechos denunciados por el C. Martín Darío Cázarez Vázquez referente a la promoción personalizada realizada a través de la página oficial de internet del gobierno de Comalcalco del C. Javier May Rodríguez, Presidente Municipal de Comalcalco, Tabasco, no pueden considerarse conculcatorios de la normatividad electoral federal, pues de las pruebas aportadas por el quejoso, consistentes en impresiones de lo que según su dicho es la página oficial del Ayuntamiento de Comalcalco, Tabasco, donde se aprecia lo siguiente: en la página inicial se encuentra una foto del que presuntamente es el Presidente Municipal de Comalcalco, Tabasco, Javier May Rodríguez dando un mensaje de bienvenida, así como links de boletines de prensa con los encabezados: *'En el 2009 se mantendrá la política social a favor del pueblo: Javier May'*; *'El apoyo a la educación, compromiso prioritario para mi gobierno: Javier May'*; *'Inaugura Javier May la obra de vialidad más importante de su administración'*; *'El impuesto predial se lo devolvemos al pueblo con más obras y mejores servicios: Javier May'*; *'En el 2009 construiremos más obras de beneficio social, promete Javier*

*May; Mientras otros engañan a la gente, nosotros sí cumplimos: Javier May (...)*, así como un link para la Galería de Imágenes de algunos eventos del Ayuntamiento de Comalcalco, Tabasco. En este sentido, si bien es cierto en las pruebas aportadas concernientes a la página <http://www.comalcalco.qob.mx/> aparece la imagen del denunciado, también lo es que esto no puede considerarse como un acto tendiente a influir en la imparcialidad de algún procedimiento electoral, pues de los documentos probatorios aportados por el C. Martín Darío Cázarez Vázquez, no existe evidencia de que se esté promoviendo a algún candidato de elección popular, incite a la ciudadanía al voto o ponga en riesgo la imparcialidad de la contienda electoral.

En esa tesitura, al no colmarse los supuestos referidos ni contar con los elementos necesarios que permitan determinar previamente si se está en presencia de un auténtico acto de propaganda que implique la promoción del servidor público denunciado, es posible concluir que con fundamento en el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la denuncia presentada por el C. Martí Cázarez Vázquez, debe desecharse de plano en virtud de que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo".

En el caso, se considera que tal determinación no se encuentra debidamente motivada, ya que, si bien, la responsable citó los artículos 367, párrafo 1 y 368, párrafo 5, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 7, párrafo 1, inciso b), fracciones VI y VII del Reglamento de de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, y los artículos 2, incisos b) al h) y 4 del Reglamento del mismo Instituto en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, así como los criterios establecidos por esta Sala Superior al resolver los expedientes identificados con los número SUP-RAP-147/2008, SUP-RAP-173/2008 y SUP-RAP-197/2008, como sustentó de su determinación, únicamente se circunscribió a referirlos, transcribiendo los preceptos reglamentarios, y a mencionar las causas de procedencia del procedimiento especial sancionador, para concluir que, de los documentos probatorios aportados por Martín Darío Cázarez Vázquez, no existe evidencia de que se esté promoviendo a algún candidato de elección popular, de que se incite a la ciudadanía al voto o de que se ponga en riesgo la imparcialidad de la contienda electoral.

Al respecto, esta Sala Superior estima que, por una parte, la responsable omite expresar las razones en virtud de las cuales consideró que de las imágenes que resultaban evidentes en las documentales aportadas por la parte actora, y en las que claramente se aprecia el nombre y la fotografía del presidente Municipal de Comalcalco, Tabasco, así como la descripción detallada de varias de las acciones realizadas durante su gestión, no debían considerarse como actos tendentes a promover la imagen de un servidor público, no obstante que la difusión de dichas imágenes se realizó durante el desarrollo de un proceso electoral y mucho menos se expresaron las razones de porque se estimaba que dichos actos, en cambio, sí se adecuaban a las hipótesis contenidas en el artículo 4 del mismo Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos, y en consecuencia debía considerarse que se estaba en presencia de propaganda institucional con fines informativos, de comunicación social o de rendimiento de cuentas.

La responsable tampoco manifestó los argumentos para estimar que no se actualizaban las hipótesis normativas para justificar el inicio del procedimiento sancionador, y mucho menos realizó un análisis, así fuera somero, de la página de Internet en la que se denunciaba la promoción de un servidor público y, en consecuencia, se limitó a afirmar de manera dogmática que la propaganda que aparecía en las documentales consistentes en las impresiones de la página de Internet [www.comalcalco.gob.mx](http://www.comalcalco.gob.mx), aportadas por la parte actora, no reunía alguna de las características establecidas en el artículo 2 del citado reglamento, con lo cual se estima que se dejaron de establecer las razones particulares o las causas inmediatas que sirvieran de sustento para la emisión del acto impugnado.

Es decir, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral señaló los supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador, y mencionó el contenido de las pruebas aportadas por la parte actora, sin embargo no expuso en la resolución impugnada las razones por las que consideró que los actos detallados no encuadraban en las referidas hipótesis normativas y por lo tanto lo procedente era desechar de plano la denuncia.

Así, por ejemplo, el Secretario Ejecutivo del instituto Federal Electoral, en forma alguna establece por qué de las pruebas aportadas por la actora, no se podía desprender hechos que se adecuaban al inciso a) del artículo 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político-

Electoral de Servidores Público, conforme al cual se considera propaganda político electoral contraria a la ley cualquiera que contenga el nombre, fotografía, imagen de un servidor, o bien, al inciso g) del mismo precepto, relativa a cualquier otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público, tal y como lo expresó el apelante desde su escrito primigenio.

En este sentido, en el acuerdo reclamado tampoco se hace alguna referencia a la idoneidad y valor convictivo de los medios de prueba ofrecidos por el apelante, lo cual resulta indispensable para razonar si los actos y hechos que se acreditan resultan aptos para actualizar alguna hipótesis legal o reglamentaria.

Bajo esa perspectiva, si bien el acto que se combate se basó en el supuesto ejercicio de confrontar del contenido de los elementos de difusión de obra pública, así como las impresiones de la página de Internet con los supuestos que se precisan en los artículos 2, incisos b) al h) y 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, lo cierto es que tal ejercicio fue realizado de manera incompleta, porque nunca se expresaron los argumentos tendientes a demostrar que dicha propaganda efectivamente no se adecuaba o actualizaba alguno de los supuestos normativos, y en cambio sí se trataba de propaganda institucional con fines de información, comunicación social o rendición de cuentas, pues la responsable únicamente citó los preceptos que consideró aplicables y concluyó que los hechos en cuestión no se encontraban dentro de aquellos que justificaran el inicio del procedimiento especial sancionador, por lo que la motivación expresada resulta insuficiente.

Consecuentemente, esta Sala Superior considera que el análisis realizado por la autoridad responsable resulta incompleto e insuficiente, en virtud de que al dejar de establecerse de manera pormenorizada las causas o motivos que la llevaron a concluir que la propaganda objeto de la denuncia no se adecuó a lo dispuesto en los incisos del b) al h) del artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, el acto materia de impugnación carece de una debida fundamentación y motivación.

Similar criterio fue sostenido por éste órgano jurisdiccional al dictar sentencia en los expedientes identificados con la clave SUP-RAP-228/2008, SUP-RAP-246/2008 y SUP-RAP-3/2009.

Ahora bien, por otro lado cabe precisar que la responsable, al momento de dictar la resolución impugnada realiza una incorrecta interpretación de lo sostenido por esta Sala Superior en los precedentes que se invocan en la novena foja de la misma.

Lo anterior es así, porque el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se limita a realizar el análisis de la legalidad de los actos realizados por el Presidente Municipal de Comalcalco, Tabasco, a la luz de lo establecido en el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, para justificar que, al no surtir ninguna de las hipótesis previstas en los incisos b) al h), lo procedente es desechar la denuncia interpuesta por la parte actora.

Aquí conviene tener a la vista lo que disponen los párrafos último y penúltimo del artículo 134 de la Constitución Federal:

Artículo 134.-...

[...]

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

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

De lo estatuido en los párrafos transcritos se advierte la previsión constitucional de la obligación de los servidores públicos de aplicar, en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren

bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

Asimismo, se establece un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan las entidades públicas, lo primero al señalar que dicha propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresa al indicar que en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

Conviene realizar una interpretación de los párrafos transcritos, sobre la base de distintos criterios hermenéuticos que permitan conocer no sólo el significado de la disposición contenida, sino además los principios y valores consagrados en dichas normas, así como los propósitos o fines que se pretenden con la adición del texto de la ley suprema, todo esto para arribar a una conclusión congruente y sistemática con el propio régimen electoral implementado en la Constitución.

En esas condiciones, para orientar el ejercicio interpretativo son útiles las argumentaciones esgrimidas por el poder reformador de la Constitución en los dictámenes y discusiones que sirvieron de base para motivar el contenido de los actuales párrafos último y penúltimo del artículo 134 de la Carta Magna, en los cuales se encuentra lo siguiente:

1. La iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, en la cual se lee:

"El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente

armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

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

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

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

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

En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

- En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y
- En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones".



2. Tal propuesta de decreto se sometió, dentro del proceso reformador legislativo, a las distintas comisiones del Congreso de la Unión, las cuales emitieron el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral, de cuyo contenido y en lo que al caso interesa se destaca:

"OCTAVO

Artículo 134

En la iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias".

3. A su vez, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con Proyecto de Decreto que reforma los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134; y se deroga un párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte:

"Artículo 134

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad,

sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las Leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas".

Como se puede observar, al adicionar el artículo constitucional en comento, el legislador constituyente pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de la competencia entre los partidos políticos y en las campañas electorales.

Con esta reforma se buscó que los servidores públicos se abstengan de utilizar la propaganda institucional como un medio para promocionar la persona e imagen de cualquier servidor público y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Con motivo de la adición de los referidos párrafos, en esta disposición constitucional se incorporan en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

Acorde con estas bases, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

En la última de dichas materias, además, resulta imprescindible tener en cuenta que los principios de imparcialidad y equidad son los valores que se tutelan en el artículo 134 en comento, los cuales a su vez rigen a los comicios, acorde con lo dispuesto en el párrafo segundo, Bases II y V del artículo 41 constitucional.

Entre los aspectos y elementos que el Instituto debe verificar para establecer si es factible que en el ámbito de su competencia pueda instaurar un procedimiento sancionador por violaciones en esta materia, es menester atender a las siguientes circunstancias:

- a) Conducta infractora.
- b) Sujeto infractor.
- c) Tipo de elección con la cual se relacionan los hechos denunciados, con independencia de la fuente de los recursos involucrados.
- d) Vulneración de los principios de imparcialidad y equidad tutelados en los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo 134 de la Constitución.

Así, debe tenerse presente que de los artículos, exposición de motivos y dictámenes aludidos, se obtiene, según se indicó, que la finalidad de la reforma constitucional, en cuanto al tema interesa, tuvo entre otros propósitos los siguientes:

1. Regular la propaganda gubernamental u oficial de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.
2. Vincular a los poderes públicos, las autoridades y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, a observar en todo tiempo una

conducta de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, respecto a la competencia electoral y con ello garantizar, igualmente, la equidad en la contienda electoral.

3. Prohibir la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La reforma trató de poner fin a dos prácticas indebidas: la intervención de las autoridades y entes del gobierno para favorecer o afectar a determinada fuerza o actores políticos, así como la relativa a que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio de difusión para promocionar su persona o favorecer a determinado partido, aspirante, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.

De lo reseñado se obtiene el contenido de cada uno de los elementos de la infracción, con base en los cuales la autoridad electoral podrá establecer si procede o no iniciar una investigación o radicar el procedimiento sancionatorio por transgresión al multicitado artículo 134 constitucional.

La conducta infractora podrá constituirse por cualquier acto que evidencie la vulneración a los valores tutelados en los párrafos último y antepenúltimo del artículo 134 constitucional, con la propaganda difundida por los poderes públicos o los servidores públicos, como acontece al:

a) Emplear recursos públicos que estén bajo la responsabilidad del sujeto denunciado y que se apliquen para influir en la imparcialidad o en la equidad en la contienda entre los partidos políticos.

b) Utilizar cualquier medio de comunicación social, para dar a conocer propaganda ajena al carácter institucional o a fines informativos, educativos o de orientación social.

c) Incluir en la propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Para tener por acreditadas las aludidas hipótesis, la autoridad electoral administrativa federal debe ponderar si la propaganda denunciada conlleva de manera explícita o implícita la promoción a favor o en contra de alguno de los sujetos involucrados en un proceso electoral, para

verificar si existe la posibilidad racional de traducirse en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales.

En estos casos, la autoridad debe asumir competencia y proceder a efectuar la investigación atinente, a fin de estar en condiciones de resolver lo que en derecho corresponda respecto de la queja de acuerdo con sus atribuciones.

Los sujetos que pueden incurrir en violación al citado artículo 134 constitucional, de conformidad con los numerales indicados en párrafos precedentes, son:

- a) Poderes públicos de la Unión y de los Estados.
- b) Órganos de gobierno de la Federación, los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus delegaciones
- c) Órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno.
- d) Servidores públicos.

Cualquiera de los sujetos mencionados pueden aparecer en la conducta infractora cuando realicen propaganda a su favor, o en beneficio o menoscabo de un tercero que aspire o contienda en un proceso electoral o en contra o a favor de un partido político.

De igual modo, los servidores públicos de cualquiera de esos órganos o poderes o entes públicos pueden figurar como sujeto activo o pasivo de la propaganda, es decir, cuando difunde directamente la propaganda o bien cuando alguien más promueve a dicho servidor.

En lo atinente a lo referente al tipo de elección con el cual se relacionan los hechos denunciados, al Instituto Federal Electoral corresponde conocer de todos aquellos actos que directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, puedan tener incidencia o repercusión en las elecciones de carácter federal, con independencia de la fuente de los recursos utilizados.

En el tenor apuntado, el Instituto Federal Electoral debe realizar un examen de los elementos mencionados, a fin de establecer si la materia

de la queja se encuentra en la esfera de sus atribuciones, de conformidad con lo hasta ahora expuesto o bien atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

Los principios o bienes protegidos en los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo 134 constitucional son la imparcialidad y la equidad, los que por su importancia se erigen como pilares de los regimenes democráticos, los cuales a través de la reforma constitucional se buscaron salvaguardar.

Al respecto, el Poder Reformador de la Constitución advirtió la problemática que presentaba la intervención en los procesos electorales de los poderes públicos, los órganos de gobierno y de los servidores públicos, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía en relación a quienes carecen de esa calidad.

Por ello, buscó desterrar prácticas que estimó lesivas de la democracia, como son: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que los servidores públicos aprovechen su cargo para lograr ambiciones personales de índole político.

Lo anterior, porque conductas de la naturaleza apuntada, coloca en abierta desventaja a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que puede producirse cuando se emplea el aparato burocrático, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, para satisfacer una aspiración política.

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

En esas condiciones, el análisis de la propaganda que llegue a ser denunciada, deberá valorarse tomando en cuenta, si los elementos en ella contenida, pueden constituir una vulneración a los multimencionados principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Ahora bien, de conformidad con los criterios sostenidos por esta Sala Superior, cabe advertir que, en principio, el procedimiento especial sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está previsto para conocer actos y conductas relacionadas con: violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión; contravención a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

A efecto de instrumentar lo relativo a los procedimientos administrativos sancionadores del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en ejercicio de la facultad reglamentaria que es conferida al Consejo General del Instituto Federal Electoral, dicho órgano emitió el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que en su artículo 4° remite al Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, respecto de violaciones al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el último de los ordenamientos reglamentarios referidos, de manera destacada, la autoridad administrativa electoral estableció disposiciones instrumentales para delimitar los supuestos que justifican la aptitud de dicho órgano para fijar su competencia a efecto de iniciar un procedimiento sancionador en contra de servidores públicos por conductas o actos que pudieran estimarse contraventoras a lo dispuesto por el artículo 134 constitucional.

Por ello, las hipótesis contenidas en el artículo 2° del Reglamento referido tienen un carácter enunciativo, más no limitativo para el análisis que la autoridad debe realizar y para lo cual es necesario que atienda primordialmente a los bienes jurídicos tutelados. Dicho precepto dispone:

Artículo 2.- Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa,

mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;

f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Asimismo, resulta necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 9 del referido reglamento, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 9.- Durante el proceso electoral, el Instituto Federal Electoral conocerá de los asuntos contrarios al presente Reglamento a través del procedimiento especial sancionador, con la posible aplicación de las medidas cautelares que señala el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin menoscabo de las vistas que puedan realizarse por presunta responsabilidad administrativa, penal o política del propio servidor. Asimismo, la Secretaría General procederá



en términos del artículo 371, párrafo 2 del Código de la materia, a fin de que los casos materia del presente Reglamento, sean resueltos por el Consejo General

En ese orden de ideas, debe establecerse previamente si existe la factibilidad real de estar frente a propaganda política o electoral contraria a la normativa antes precisada, es decir, contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; que se contengan expresiones que puedan vincularse con las distintas etapas del proceso electoral; que contengan mensajes tendentes a la obtención del voto, o cualquier otro mensaje dirigido a promover la imagen personal de algún servidor público, o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, así como que pueda afectar la equidad en la contienda.

En consecuencia, la responsable no debe limitar el análisis de los actos denunciados a los supuestos contemplados en el referido artículo reglamentario, sino que, toda vez que de los elementos aportados, se desprenden indicios de que los hechos denunciados tuvieron verificativo en un contexto que pudiese incidir en el sistema electoral, en detrimento de las instituciones o bienes jurídicos tutelados en la normativa de la materia, el Secretario Ejecutivo se encuentra vinculado a iniciar el procedimiento de investigación.

Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el párrafo 5, del Artículo 368, del referido Código, en el sentido de que el estudio que realice el Secretario Ejecutivo de los medios de convicción que se acompañen a los escritos de denuncia, implica también el ejercicio de sus facultades de investigación mediante los procedimientos previstos para tal efecto, ponderando en todas sus actuaciones, la tutela de los bienes jurídicos, principios y reglas que sustentan el sistema democrático y jurídico, con el objeto de esclarecer los hechos denunciados, siempre y cuando, existan elementos mínimos que generen indicios de la comisión de conductas reprochables en la materia, para, una vez que se haya determinado la existencia de los hechos y una eventual infracción a la normativa, se inicie el procedimiento investigador respectivo.

Aunado a lo anterior, se debe tomar en cuenta que con el establecimiento del procedimiento especial sancionador el legislador tiene como finalidad dotar al Instituto Federal Electoral con un instrumento ágil y eficiente a fin de que dicha autoridad cuente con los instrumentos necesarios para corregir de forma oportuna aquellas

conductas que afectan de manera más relevante el desarrollo del proceso electoral, como son la utilización de propaganda contraria a la ley, la parcialidad de servidores públicos, la realización de actos anticipados de campaña, entre otros, por lo que se considera que la interpretación efectuada es aquella que permite conservar las características de dicho procedimiento, el cual debe desarrollarse de manera pronta y expedita a fin de corregir de inmediato tales conductas.

Al respecto, debe considerarse que los denunciantes al presentar sus respectivas quejas lo que hacen es poner en conocimiento de la autoridad la comisión de conductas que posiblemente constituyan conculcaciones a la normatividad electoral, así como las pruebas que se encuentren a su alcance.

En esas condiciones, es claro que los denunciantes someten a la autoridad encargada de la sustanciación, únicamente situaciones fácticas, que puede o no ser calificadas por los quejosos, lo cual, en forma alguna puede constituir obstáculo para que dicha autoridad como experto en derecho, pueda clasificar o reclasificar los hechos denunciados a la luz del tipo de infracción administrativa que efectivamente le corresponda, en atención a lo dispuesto en el catálogo de conductas sancionables establecidos en la normatividad aplicable.

En la denuncia presentada por la parte ahora recurrente se adujo la promoción personalizada del presidente municipal de Comalcalco, Tabasco, en la página de Internet [www.comalcalco.gob.mx](http://www.comalcalco.gob.mx).

Por virtud de las imágenes y el nombre de dicho servidor público, así como por la información personal y de sus actos de gobierno que aparecen en dicha página, el denunciante expresó que se violaban, entre otros, los artículos 134, párrafo penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 2, párrafo 1 inciso g), artículos 3, 4 y 5, y demás relativos del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

En la resolución reclamada se estima, que no se trata de propaganda política o electoral, pues aun cuando en la página de Internet del municipio de Comalcalco, Tabasco, aparecen imágenes del presidente municipal en contextos diferentes, no existen elementos que puedan calificarse como propaganda política o electoral, sino sólo institucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento del Instituto

Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

Como ya se precisó, lo considerado por la autoridad responsable se estima insuficiente para tener por actualizado el artículo 4 mencionado.

Para destacar la insuficiencia de dicha consideración general por parte de la autoridad responsable, cabe precisar algunos de los hechos denunciados en el escrito respectivo, que aparecen en el portal de Internet [www.comalcalco.gob.mx](http://www.comalcalco.gob.mx), y que se refieren a las imágenes del presidente municipal y el contenido textual, tales como:

- Distintas imágenes de dicho presidente municipal en la que aparece inaugurando distintas obras públicas o compartiendo con la gente en diversos eventos públicos.
- Los colores que preponderantemente se utilizan en las imágenes que aparecen en el referido portal de Internet.
- Las notas informativas con imágenes datan desde el veinte de septiembre, hasta el 10 de octubre de dos mil ocho y son redactadas por la Coordinación de Comunicación Social del ayuntamiento.
- En los textos de las notas existen afirmaciones "Mientras otros engañan a la gente, nosotros sí cumplimos: Javier May" y "Cumpliendo por el bien de todos".

Además de lo anterior, en la denuncia se afirma que, aun cuando el contenido del portal de Internet materia de la denuncia se despliega propaganda como de tipo institucional, lo cierto es que se está realizando la promoción personalizada del presidente municipal, con recursos públicos del ayuntamiento.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera que, contrariamente a lo afirmado por la autoridad responsable, los elementos que obran en autos sí permiten advertir hechos que puedan calificarse como propaganda política que pudiera incidir en un proceso electoral.

Es evidente que esa información, a primera vista y contrariamente a lo considerado por la autoridad responsable, pudiera no actualizar las hipótesis normativas del artículo 4 del Reglamento para considerarla como propaganda meramente institucional, sino que, se insiste, al hacer

mención de hechos y actividades del servidor público, pudiera ser susceptible de constituir propaganda política.

Por tanto, el requisito que la autoridad responsable tuvo por no satisfecho, consistente en la presencia de propaganda política o electoral, en realidad debe tenerse por colmado.

Conforme con lo antes señalado, los elementos aportados resultan suficientes para admitir la demanda e iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

En tales condiciones, al quedar de manifiesto que la determinación reclamada no está fundada ni motivada debidamente, lo conducente es revocar esa resolución para que la autoridad responsable tenga por satisfecho el requisito de la presencia de propaganda política y, con los elementos que le han sido aportados, dentro del día siguiente a que se notifique, admita, inicie el procedimiento administrativo sancionador y emplace al presunto infractor.

En consecuencia, al haber resultado fundados los agravios precisados, ello es suficiente para revocar la resolución impugnada, por lo que resulta innecesario el análisis de los restantes motivos de inconformidad.

Finalmente, en cuanto a los puntos petitorios tercero y cuarto del recurso de apelación, consistentes en que esta Sala Superior conozca y resuelva, con jurisdicción plena, el fondo de la denuncia presentada, y ordene inmediatamente el retiro de la propaganda que se tilda de ilegal, es de considerarse que no ha lugar a resolver de conformidad lo solicitado por el recurrente, ya que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 367 y 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es menester que en primera instancia los órganos competentes del instituto Federal Electoral, realicen los trámites e investigaciones pertinentes para determinar si ha lugar a iniciar el procedimiento administrativo sancionador.

En esta virtud, de acuerdo al régimen competencial para el conocimiento del procedimiento especial sancionador, corresponde en este momento al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral proceder en los términos de lo dispuesto en el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de ahí la improcedencia de lo solicitado por el partido apelante.

Por lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

ÚNICO. Se revoca el acuerdo de doce de diciembre de dos mil ocho, dictado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual desechó el escrito de denuncia en contra del Presidente Municipal de Comalcalco, Tabasco, para los efectos de que, al existir elementos suficientes, dentro del día siguiente a la notificación de la presente resolución, admita, inicie el procedimiento especial sancionador y emplace al presunto infractor.

NOTIFÍQUESE personalmente la presente sentencia al actor en el domicilio señalado para tal efecto; por oficio, agregando copia certificada de este fallo, a la autoridad 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 atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

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. Conste. Rúbricas.