

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-35/2015

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO: JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS

SECRETARIO: JUAN CARLOS LÓPEZ
PENAGOS

México, Distrito Federal, veintiocho de enero de dos mil quince.

V I S T O S, para resolver, los autos del recurso de revisión al rubro indicado, interpuesto por Pablo Gómez Álvarez, quien se ostenta como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar la sentencia de seis de enero de la presente anualidad, emitida por la Sala Regional Especializada de este tribunal, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-4/2015, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado por el actor en su demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Inició del proceso electoral federal. El siete de octubre de dos mil catorce dio inicio el proceso electoral federal para la renovación de los Diputados al Congreso de la Unión.

2. Inició del proceso electoral local. En la misma fecha inició el proceso electoral en el Estado de México para renovar a los diputados al Congreso de esa entidad federativa, así como a los integrantes de los ayuntamientos.

3. Denuncia ante el Instituto Nacional Electoral. El diecinueve de diciembre de dos mil catorce el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de denuncia en contra de Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México, por hechos que desde su óptica contravenía lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha denuncia se registró con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/67/INE/83/PEF/37/2014.

4. Trámite ante el Instituto Nacional Electoral. Una vez llevados a cabo los trámites y desahogadas las diligencias necesarias previstas en la ley; el veinte de diciembre de dos mil catorce, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral admitió la denuncia mencionada.

Mediante proveídos de veinte y veintiuno de diciembre de dos mil catorce el Titular de la Unidad Técnica mencionada

requirió a los medios de comunicación señalados en el escrito de denuncia, para el efecto de que proporcionaran diversa información relativa a la posible contratación de las supuestas inserciones de prensa que constituían el motivo de la denuncia.

El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante consistentes en ordenar a los medios de comunicación involucrados la suspensión inmediata de las publicaciones de prensa tipo “gacetilla”.

Por otra parte, consideró procedente la adopción de medidas respecto a Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México, a efecto que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar que, en el ámbito de comunicación social de su gobierno, se cumpliera lo previsto en el artículo 134 Constitucional.

El veintisiete de diciembre de dos mil catorce, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral ordenó emplazar a las partes denunciadas y se señaló fecha para la audiencia de pruebas y alegatos.

El treinta y uno de diciembre de dos mil catorce se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos.

Hecho lo anterior, el Titular de la citada Unidad Técnica remitió a la Sala Regional Especializada el expediente del

procedimiento, así como el informe circunstanciado correspondiente.

5. Resolución de la Sala Especializada. El seis de enero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-4/2015, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es **inexistente** la infracción objeto de la queja en el procedimiento especial sancionador en contra de Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México, Raúl Vargas Herrera, Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, Demos Desarrollo de Medios S.A. DE C.V., Periódico “LA JORNADA”; Milenio Diario S.A. DE C.V., Periódico “MILENIO DIARIO”; Crónica Diario S.A. DE C.V., Periódico “CRÓNICA”; Periódico “EXCÉLSIOR”; El Universal, Compañía Periodística Nacional S.A. DE C.V., y Periódico “EL UNIVERSAL”; con los efectos y alcances previstos en el artículo 477, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. Remítase copia certificada de las constancias que integran el expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que se pronuncie respecto de la manifestación del posible incumplimiento a las medidas cautelares”.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con la resolución que antecede, el nueve de enero de dos mil quince, Pablo Gómez Álvarez, quien se ostenta como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral promovió el recurso de revisión que se resuelve.

III. Recepción y turno. Mediante proveído de diez del mes y año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente **SUP-REP-35/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y 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.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio número TEPJF-SGA-898/15, suscrito por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

IV. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el recurso de revisión al rubro indicado se radicó en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió a trámite; y, tomando en consideración que no se encontraba pendiente de desahogar prueba alguna ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de dejar el asunto en estado de dictar la sentencia correspondiente y,

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

PRIMERO. Competencia. 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, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un

Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, mediante el cual se impugna la sentencia emitida el seis de enero de dos mil quince por la Sala Regional Especializada, mediante la cual declaró inexistente la infracción objeto de la queja incoada en contra de Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México, por la presunta promoción personalizada con motivo de la difusión de diversas inserciones de prensa “tipo gacetilla” publicadas en medios impresos de circulación nacional.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos, en los términos siguientes:

I. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado 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 hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa del promovente.

II. Oportunidad. El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida el seis de enero de dos mil quince, y el escrito de demanda del Partido de la Revolución Democrática se presentó el nueve de enero del presente año, es decir, dentro de los tres días que

prevé el artículo 109, numeral 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que acorde con lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, fracción I, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho medio de impugnación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos y, en la especie, quien promueve es el Partido de la Revolución Democrática, por conducto Pablo Gómez Álvarez, quien se ostenta como representante propietario de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Pablo Gómez Álvarez, está facultado para promover en representación del mencionado instituto político, dado que dicho requisito es reconocido como cumplido por la propia autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tenerlo por satisfecho, en términos de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Interés jurídico. Este requisito también se encuentra satisfecho, porque el Partido de la Revolución Democrática actúa en defensa de derechos colectivos o intereses difusos, ya

que en el caso, las conductas denunciadas constituyen posible violaciones a la Constitución y a la normativa electoral en materia federal, es decir, a normas de orden público e interés general, por lo que la controversia no solamente afecta la esfera jurídica del denunciante, sino que puede causar una lesión a la colectividad.

En efecto, de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, se advierte que este adujo que los denunciados violentaban la normativa electoral federal en específico el artículo 134 fracciones séptima y octava de la Constitución Federal, por la supuesta promoción personalizada de Eruviel Ávila Villegas, en su carácter de Gobernador del Estado de México, mediante inserciones pagadas “tipo gacetilla” en medios impresos de circulación nacional; esto es, con posible impacto a nivel federal.

Por lo que, la denuncia que dio origen al procedimiento de mérito no sólo obedece al interés particular del denunciante, sino que involucra intereses tuitivos, al estar relacionada con la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral, por infringir la prohibición establecida en el artículo 134 Constitucional, generada con motivo de la promoción personalizada de Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México.

Situación que eventualmente podía impactar no sólo a la vulneración de los principios rectores del proceso electoral sino también en el desarrollo y resultados del mismo.

De ahí que, es evidente el interés jurídico que tiene el Partido de la Revolución Democrática, quién actúa en defensa de la legalidad.

V. Definitividad. También se estima colmado el requisito de procedencia en cuestión, pues del análisis de la normativa aplicable se advierte que no existe un medio de impugnación previo que sea procedente para combatir la sentencia impugnada por los actores.

TERCERO. Resolución impugnada y agravios. Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en los expedientes respectivos para su debido análisis. Aunado a ello, atendiendo a que el propio actor invoca en el texto de su respectivo escrito de demanda las partes atinentes de la resolución que manifiesta le causan agravio, por lo que como se ha señalado, no sólo resulta innecesaria su transcripción, sino ociosa su repetición.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: **"ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO**

TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO".

De igual forma se estima innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el partido recurrente, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

Sustenta la consideración anterior, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de rubro: "**AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS**".

CUARTO. Cuestión previa. Previo al examen de los motivos de inconformidad, y dado que el origen de la denuncia se sustentó en la violación a lo dispuesto por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estima necesario efectuar algunas puntualizaciones en torno al ámbito material y objetivo en que se actualizan las infracciones a ese dispositivo constitucional, así como exponer algunas directrices fundamentales que deben considerarse en la instrumentación de los procedimientos sancionadores que, con motivo de una infracción a dicho precepto constitucional se plantean ante la

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete, enmienda que renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, dotó de exclusividad al entonces Instituto Federal Electoral para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral, diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y en lo conducente creó un esquema normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos de los servidores públicos.

La trascendencia normativa que tuvo su implementación en el orden constitucional fue de tal dimensión que dimensionó la infracción al principio de imparcialidad de los servidores públicos con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, legalidad y objetividad.

Para advertir las razones que tuvo el poder reformador de la Constitución para adicionar el artículo 134 constitucional con dichas disposiciones, conviene tener presente la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional respectivo, así como los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"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."

DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN

"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."

DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA

"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 se [sic] 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 resultado de la trascendente reforma, hoy en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tutelan aspectos como los siguientes:

* La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;

* Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;

* La propaganda difundida por los servidores públicos **no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;**

* A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin, esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones, y

* Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Es apreciable que el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito, establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, **establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.**

En la citada reforma, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.**

Como ya se explicó, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De conformidad con lo anterior, es dable señalar que el párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que

todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que **no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.**

En ese contexto, la disposición constitucional que se analiza contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. **Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Con relación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política Federal, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza propaganda personalizada cualquiera que sea el medio de

comunicación social para su difusión, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

a. De conformidad con el propio dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y

b. Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

Finalmente, el último párrafo del artículo 134 constitucional dispone que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar; con lo cual, se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y

octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

De este último párrafo se desprende que el Poder Revisor de la Constitución estableció que las leyes, las cuales pueden ser federales o locales, y éstas a su vez, electorales, administrativas o penales, garantizaran el cumplimiento de lo previsto en el referido artículo 134.

En tal sentido, si el artículo 134 de la Ley Suprema no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que ordena, cabe concluir que no existe una competencia absoluta es patente que la competencia puede corresponder a los diversos niveles de gobierno en el orden nacional.

Ahora bien, para determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

Elemento personal. Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

Elemento temporal. Dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero a su vez,

también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

Bajo esa lógica, es posible afirmar que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas electorales en que la presunción adquiere aun mayor solidez.

Elemento objetivo o material. Impone el analisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva, revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

En este orden, y atendiendo al contexto normativo que rige en la materia electoral, la promoción personalizada de un servidor publico constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya

obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, se aluda a algún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno; se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

En tal sentido, es necesario puntualizar que cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la demanda y las pruebas que se ofrezcan y aporten en ésta para estar en posibilidad de justipreciar adecuadamente si la queja trasgrede o influye en la materia electoral.

En razón de todo lo anterior, en la instrumentación que de los procedimientos sancionadores que corre a cargo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, dicho ente puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 465, párrafo 8,

proveer lo siguiente respecto de la queja o denuncia correspondiente:

a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;

b) Su revisión para determinar si se debe prevenir al quejoso;

c) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y

d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

A su vez, con fundamento en el artículo 466, inciso d), puede determinar su incompetencia **cuando se denuncien actos respecto de los cuales, el Instituto resulte incompetente para asumir su conocimiento, o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

O bien, desechar de plano la demanda, sin prevención alguna cuando los hechos denunciados **no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral** en términos de lo dispuesto por el artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo a lo explicado con anterioridad, tratándose de quejas o denuncias en las que se aduzca la violación a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el análisis que se haga de los elementos personal, temporal y objetivo o material puede llevar a la conclusión de que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral dé curso a la investigación en términos del artículo 471, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; provea sobre su incompetencia para conocer del asunto, o incluso determine el desechamiento de la queja o denuncia correspondiente.

En ese orden, deberá ser la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el órgano que determine de manera directa la materia o el tipo de infracción que se puede llegar a configurar en el análisis de los procedimientos administrativos sancionadores respectivos **-electoral, administrativo, penal, entre otros-** así como el ámbito de competencia **-federal o estatal-** con la finalidad de reenviar la queja sometida a su conocimiento, a la autoridad que estime sea la competente para resolver lo que en derecho proceda.

QUINTO. Una vez establecido lo anterior y dado que en el caso particular, el planteamiento esencial contenido en la denuncia está referido a que se violó el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo

conducente es el estudio de los agravios hechos valer, bajo el enfoque explicado en el apartado anterior.

De los agravios transcritos en el considerando cuarto, se advierte que el partido político plantea en esencia lo siguiente:

I. Violación a los principios legalidad, congruencia y certeza jurídica, por un incorrecto análisis de los hechos objeto de denuncia, que el recurrente considera una incorrecta *fijación de litis*;

II. Indebida valoración de pruebas y falta de exhaustividad que llevaron a la autoridad responsable a considerar a las “*gacetillas*” como notas periodísticas.

III. Falta de exhaustividad en la investigación.

Resulta sustancialmente **fundado y suficiente para revocar** la sentencia reclamada, el identificado con el **numeral III**, en tanto que, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en la instrumentación que realizó, con motivo de las publicaciones que se difundieron en periódicos de circulación nacional, estuvo en posibilidad de desplegar actuaciones tendientes a consolidar las líneas de actuación que ella misma delineó a través de su instrumentación.

En la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, se expresó lo siguiente:

“(...) se presenta formal queja en contra del C. Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México, quien a través de

inserciones de prensa tipo gacetillas publicadas en los medios de comunicación nacional conocidos como periódicos denominados "La Crónica" "La Jornada", "Milenio", "Excelsior" y "El Universal", han violado sistemáticamente lo establecido en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

El denunciante acompañó como pruebas de su parte, cuarenta y tres ejemplares de los diarios antes citados, en los cuales aparecen las publicaciones a que se hace referencia en la denuncia.

Por acuerdo de veinte de diciembre de dos mil catorce, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, admitió la denuncia y, entre otras determinaciones, ordenó requerir información en los términos siguientes:

NOVENO. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN. Con el objeto de contar con los elementos necesarios para la debida integración del presente procedimiento, se estima pertinente requerir a los representantes legales de los medios de comunicación impresos que a continuación se enlistan:

- *CRÓNICA DIARIO, S.A. DE C.V. (PERIÓDICO CRÓNICA)*
- *MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V. (MILENIO DIARIO)*
- *DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S. A. DE C.V. (LA JORNADA)*
- *GRUPO IMAGEN MEDIOS DE COMUNICACIÓN, S.A. DE C.V. (PERIODICO EXCELSIOR)*
- *EL UNIVERSAL, COMPAÑÍA PERIODÍSTICA NACIONAL, S.A. DE C.V. (PERIODICO EL UNIVERSAL)*

A efecto de que en el término de doce horas contadas a partir de la legal notificación del presente proveído, respecto de las inserciones precisadas en el cuadro señalado en líneas precedentes, se sirvan proporcionar cada uno de ellos, la siguiente información:

- a) *El nombre de la persona física, la razón o denominación social de la persona moral o, en su caso, ente gubernamental que contrató, ordenó o solicitó, la publicación de las inserciones.*
- b) *De ser el caso, precise el contrato o acto jurídico celebrado para formalizar la difusión de las inserciones referidas,*

especificando el monto de la contraprestación erogada, los días en que fueron contratados para su difusión.

- c) Fecha de celebración del contrato o acto jurídico mediante el cual se formalizó la difusión, y de ser posible, proporcione copia del contrato o factura atinente.*
- d) Indique si tiene celebrado algún contrato, convenio o cualquier otro acto jurídico con el Gobierno del estado de México, para la cobertura de las actividades del gobernador de la entidad en cita.*
- e) En caso de ser afirmativa su respuesta al inciso que antecede, precise si como parte de los contratos, convenios o actos jurídicos que tenga celebrados con el Gobierno del estado en cita, se pactó la publicación de las multicitadas notas.*
- f) Indique si el gobierno del estado de México, ha contratado, solicitado o convenido la publicación en fechas posteriores a la notificación del presente proveído, cuyas características sean similares a las inserciones materia del presente requerimiento, y en su caso, enuncie aquellas que serán publicadas.*

No se omite señalar que la información que tenga a bien proporcionar, deberá expresar la causa o motivo en que se sustenta cada una de sus respuestas, asimismo acompañar copia de la documentación o constancias que justifique sus afirmaciones, con la finalidad de obtener un elemento que respalde la veracidad de su dicho.

En el acuerdo de veintisiete de diciembre de dos mil catorce, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral consideró debidamente culminada la fase de instrumentación preliminar correspondiente al caso, y ordenó darle continuidad, mediante el emplazamiento de las personas físicas y morales denunciadas.

Al contestar el emplazamiento, los diarios, con excepción de Excélsior, fueron coincidentes en informar, que las publicaciones cuestionadas, son publicaciones informativas, que derivan del quehacer periodístico de cada uno de esos medios impresos de comunicación.

Finalmente, el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, la Unidad referida llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, y a su conclusión ordenó formular el informe circunstanciado para su remisión al Presidente de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para los efectos legales procedentes.

De la narración del trámite llevado a cabo por la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, se advierte que formuló un requerimiento de información a los Diarios, para contar con elementos que permitieran determinar la existencia de un contrato en el que, en su caso, se hubiera pactado la publicación de las notas denunciadas.

Empero, al formular el citado requerimiento, la Unidad debió **ponderar la idoneidad de recabar**, a partir de los hechos planteados en la denuncia, información no sólo relacionada con la pretendida contratación de las publicaciones, sino también del contenido de las publicaciones en sí mismas, habida cuenta que previamente había recibido como prueba del actor los ejemplares de los periódicos en que aparecen las notas cuyo contenido fue denunciado como promoción personalizada.

En principio, es dable considerar que en términos del artículo 61, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto

Nacional Electoral, se encuentra facultada para practicar las diligencias idóneas y eficaces para desarrollar su instrumentación.

En el caso, ponderando la libertad editorial que corresponde a los periódicos o medios de comunicación, en la especie, de prensa escrita, la autoridad debía considerar cuáles eran las actuaciones que le permitirían obtener el conocimiento eficaz sobre las características que distinguen en forma particularizada esas notas, como puede ser por ejemplo, las razones que justificaran la ausencia del nombre o firma del reportero o periodista que las hubiera elaborado.

El requerimiento de esa información debía realizarse conforme a la lógica natural o dinámica de la instrumentación que lleva a cabo la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, al sustanciar los procedimientos especiales sancionadores y de acuerdo al modo de tramitación que la propia entidad se dio para estar en posibilidad de arribar a ese conocimiento, sin que ello implique en modo alguno la potestad para seguir una pesquisa, esencialmente, porque la práctica de esas actuaciones debe ajustarse precisamente al marco que traza el artículo 61, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, el artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias, establece un esquema de postulados que rigen los procedimientos que lleva a cabo la Unidad Técnica de lo

Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, los cuales tienen por objeto dotarlos de razonabilidad y proporcionalidad, pero sobre todo, dar eficiencia y celeridad a los actos instrumentales que se desarrollan para dilucidar los hechos denunciados en materia electoral.

Entre esos principios se encuentran los de exhaustividad y eficacia, conforme a los cuales, se deben realizar todas y cada una de las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos que se aducen infractores de la normatividad.

De esta forma, la autoridad administrativa debe, en la fase respectiva del procedimiento, llevar a cabo las actuaciones necesarias que permitan comprobar los hechos materia de la denuncia y la adecuación de la conducta de los involucrados a las normas que los definen.

Es por ello que en el caso concreto, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a fin de instrumentar debidamente el expediente, se encontraba en posibilidad de formular a los medios de comunicación impresa, en un ámbito de respeto a su libertad editorial aquellas preguntas que sumadas a las que la propia autoridad diseñó le permitieran arribar a una certeza plena sobre los hechos objeto de la denuncia.

En ese sentido, es posible considerar la razón por la cual las publicaciones materia de controversia, carecen de la firma del reportero o periodista que las elaboró o la razón por la cual se encuentran publicadas en esos formatos, o bien el criterio o

patrón seguido para hacer esa distinción, siempre en respeto al ámbito de libertad editorial que asiste a dichos medios de comunicación.

Lo anterior, con el fin de integrar el expediente en modo más exhaustivo, como lo marca el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, y así poder determinar, si las publicaciones señaladas en la queja, efectivamente constituían promoción personalizada, o si se trataba de notas realizadas con motivo de la labor periodística.

Así, a partir de la lógica que la autoridad administrativa implementó para la instrumentación del procedimiento, al solicitar información a los medios de comunicación en los que aparecen las publicaciones materia de queja, debió ponderar la idoneidad de solicitarles, salvaguardando el respeto a su ámbito editorial, mayores datos que permitieran estar en condiciones de saber si las publicaciones señaladas en el escrito de denuncia fueron elaboradas por un reportero, corresponsal o un editor y en su caso, se proporcionara el nombre de estos últimos; el criterio al cual obedece la publicación de la nota en un recuadro.

De esta forma se insiste, se contribuye a cumplir con los principios de exhaustividad y eficacia rectores del procedimiento especial sancionador, que guía la actuación de la responsable.

En ese orden, se estima procedente **revocar** la sentencia reclamada, para el efecto de que la Sala responsable **ordene la reposición del procedimiento y ordene** a la Unidad Técnica

de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, lleve a cabo la instrumentación del procedimiento, en los términos precisados en esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado se;

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de la impugnación, la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente **SRE-PSC-4/2015**, para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese personalmente al partido político actor en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, 48 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno del este órgano jurisdiccional especializado.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López, quienes formulan voto particular. Ante el Subsecretario General de Acuerdos, autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUERON**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITEN LOS MAGISTRADOS FLAVIO GALVÁN RIVERA Y PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-35/2015.

Porque no coincidimos con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-35/2015**, en el sentido de revocar la resolución impugnada, para el efecto de que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordene la reposición del procedimiento, a fin de que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral requiera la información que se precisa en la sentencia emitida, formulamos el presente **VOTO PARTICULAR.**

En concepto de los suscritos, lo procedente, conforme a Derecho, es confirmar la resolución de seis de enero de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, en el procedimiento especial sancionador que motivó la integración del expediente identificado con la clave SRE-PSC-4/2015.

A efecto de sistematizar los motivos de disenso de los suscritos, la exposición de los argumentos se hace en los siguientes apartados específicos:

I. El procedimiento especial sancionador es sumario

En el particular, es necesario destacar que a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, emergente de la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas conforme a las cuales, durante el procedimiento electoral, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben llevar a cabo un procedimiento especial sancionador concentrado o sumario, caracterizado fundamentalmente por los plazos brevísimos otorgados a los interesados y a las autoridades electorales, las reglas estrictas y limitativas en materia probatoria y a la necesidad de resolver los conflictos de intereses, de trascendencia jurídico-política, de manera inmediata.

En este sentido, la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

Artículo 470.

1. **Dentro de los procesos electorales**, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo

Contencioso Electoral, instruirá el **procedimiento especial** establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Artículo 471.

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y

4. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá **inmediatamente** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

5. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;

b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o

d) La denuncia sea evidentemente frívola.

6. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá **admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas** posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, **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 y se informará a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, para su conocimiento.

7. Cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva admita la denuncia, **emplazará** al denunciante y al denunciado para que comparezcan **a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro**

del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de **medidas cautelares**, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo **plazo de cuarenta y ocho horas**, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Artículo 472.

1. La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, debiéndose levantar constancia de su desarrollo.

2. En el procedimiento especial **no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica**, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

3. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados. La audiencia se desarrollará en los siguientes términos:

a) Abierta la **audiencia**, se dará el uso de la voz al **denunciante** a fin de que, en una **intervención no mayor a treinta minutos**, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva actuará como denunciante;

b) Acto seguido, se dará el **uso de la voz al denunciado**, a fin de que en un **tiempo no mayor a treinta minutos**, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;

c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva resolverá sobre la **admisión de pruebas y acto seguido** procederá a **su desahogo**, y

d) Concluido el desahogo de las pruebas, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva concederá en forma sucesiva el **uso de la voz al denunciante y al denunciado**, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita, o verbal por una sola vez y **en tiempo no mayor a quince minutos** cada uno.

Artículo 473.

1. Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá **turnar de forma inmediata el expediente** completo, exponiendo en su caso, las

medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado.

El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:

- a) La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;
- b) Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;
- c) Las pruebas aportadas por las partes;
- d) Las demás actuaciones realizadas, y
- e) Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Del informe circunstanciado se enviará una copia a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto para su conocimiento.

2. Recibido el expediente, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral actuará conforme lo dispone la legislación aplicable.

Artículo 474.

1. Cuando las denuncias a que se refiere este Capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquélla pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará a lo siguiente:

- a) La denuncia será presentada ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada o del cargo que se elija;
- b) El vocal ejecutivo ejercerá, en lo conducente, las facultades señaladas en el artículo anterior para la Secretaría Ejecutiva del Instituto, conforme al procedimiento y dentro de los plazos señalados por el mismo artículo, y
- c) Celebrada la audiencia, el vocal ejecutivo de la junta correspondiente deberá turnar a la Sala Especializada del Tribunal Electoral de forma inmediata el expediente completo, exponiendo las diligencias que se hayan llevado a cabo así como un informe circunstanciado en términos de lo dispuesto en esta Ley.

2. Los consejos o juntas distritales conocerán y resolverán aquellos asuntos diferentes a los enunciados en el párrafo anterior y sus determinaciones podrán ser impugnadas ante los consejos o juntas locales o, en su caso, ante el Consejo General del Instituto, según corresponda y sus resoluciones serán definitivas.

3. En los supuestos establecidos en el párrafo 1 del presente artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción

generalizada o reviste gravedad, la Secretaría Ejecutiva del Instituto podrán atraer el asunto.

Artículo 475.

1. Será competente para resolver sobre el procedimiento especial sancionador referido en el artículo anterior, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

Artículo 476.

1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo.

2. Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá:

a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley;

b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma **más expedita**;

c) De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales;

d) Una vez que se encuentre **debidamente integrado el expediente**, el Magistrado Ponente **dentro de las cuarenta y ocho horas** siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el **proyecto de sentencia** que resuelva el procedimiento sancionador, y

e) El Pleno de esta Sala en sesión pública, **resolverá** el asunto **en un plazo de veinticuatro horas** contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

Artículo 477.

1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes:

a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o

b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

De las disposiciones trasuntas se advierte que se trata de un procedimiento sumario, el cual se lleva a cabo durante el desarrollo de un procedimiento electoral, en los casos en que se aduce violación a lo establecido en la Base III, del artículo 41, o a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral o se trate de actos anticipados de precampaña o de campaña.

Asimismo se advierte que, aun cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 471, párrafos 1 y 2, y 474, párrafo 1, inciso a), establecen una distinción respecto a la presentación de la denuncia, dependiendo de si la conducta objeto de queja está relacionada o no con propaganda política o electoral difundida en radio y/o televisión, en las entidades federativas, o bien si se trata de la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio y/o televisión, así como en los casos de actos anticipados de precampaña o de campaña, lo cierto es que, conforme a lo dispuesto en el artículo 474, párrafo 1, inciso b), se advierte que las reglas relativas a los plazos y al procedimiento en general, son las mismas; por tanto, en todo caso, se trata de reglas de procedimiento que establecen plazos breves, no mayores a cuarenta y ocho horas.

En este sentido, conforme a lo establecido en los artículos 471 y 472, de la mencionada Ley General, se advierte que los

plazos se establecen en horas, inclusive en minutos y si bien es cierto que en algunos casos la citada Ley no precisa algún plazo específico, también es verdad que emplea las palabras “inmediata”, “acto seguido”, “expedito” e “ininterrumpida”, que son expresiones que aluden a la concentración y celeridad conforme a las cuales se debe desarrollar el procedimiento especial sancionador.

De los preceptos trasuntos se advierte que el procedimiento especial sancionador se lleva a cabo conforme a los siguientes plazos:

Para la admisión o desechamiento de la denuncia, por regla, el plazo no debe ser mayor a veinticuatro horas, posterior a la recepción de la denuncia. En caso de desechamiento, el acuerdo se debe notificar al denunciante por el medio más expedito, al alcance de la autoridad y dentro del plazo de doce horas.

Para la audiencia de pruebas y alegatos, es claro que ésta se debe llevar a cabo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, posterior al acto de admisión y se debe celebrar de manera **ininterrumpida**, sin que la falta de asistencia de los interesados impida el desahogo de la audiencia en la fecha y hora señaladas.

Para el caso de medidas cautelares, se debe proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, que se ordenen las correspondientes

medidas cautelares, en los términos establecidos en el artículo 467 de la Ley General citada.

Remisión del expediente a la Sala Regional Especializada. Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral debe turnar, en forma **inmediata**, el expediente completo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias efectuadas, además de anexar el respectivo informe circunstanciado.

En tal orden de ideas, conforme a lo establecido en los artículos 471, 472 y 473, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que:

- Entre la presentación de la denuncia y la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos deben transcurrir, por regla, **exclusivamente setenta y dos horas**.
- La audiencia se debe llevar a cabo, el día y hora señalados, aun cuando los interesados no asistan y se debe desarrollar de manera ininterrumpida, en la cual se ha de dar el uso de la voz, tanto al denunciante como al denunciado, quienes tiene derecho a una intervención con duración **no mayor a treinta minutos para cada uno**.
- La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva debe resolver, en la misma audiencia, sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y **acto seguido**

ha de proceder a su desahogo, concluido el cual debe conceder el uso de la voz, en forma sucesiva, al denunciante y al denunciado, por sí mismos o por conducto de sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y **en un tiempo no mayor a quince minutos por cada uno**.

- Celebrada la audiencia, la citada Unidad Técnica debe turnar, en forma **inmediata**, el expediente completo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De lo expuesto se advierte que los plazos expresamente previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para cada acto o etapa del procedimiento especial sancionador van de quince minutos a cuarenta y ocho horas y que, aún en el caso de agotar los plazos en su totalidad, previstos para cada acto o etapa del procedimiento, se prevé en esa Ley General, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por regla, tiene el deber jurídico de turnar el expediente completo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un plazo aproximado de setenta y tres (73) horas, treinta (30) minutos, a partir de la presentación de la denuncia, tiempo al cual se debe sumar, por supuesto, el necesario para que la autoridad desahogue las actuaciones propias del analizado procedimiento especial sancionador.

En síntesis se puede presentar el siguiente análisis cronológico del procedimiento especial sancionador:

- Veinticuatro (24) horas para la admisión
- Cuarenta y ocho (48) horas a partir de la admisión, para iniciar la audiencia.
- Treinta (30) minutos en los que el denunciante resume hechos y hace una relación de las pruebas que aportó, treinta (30) minutos para que el denunciado responda y ofrezca pruebas.
- Quince (15) al denunciante y quince (15) al denunciado, para expresar alegatos, una vez que se han admitido y desahogado las pruebas.

A las setenta y tres (73) horas, treinta (30) minutos antes precisadas, se deben adicionar las horas o minutos necesarios para que la citada Unidad Técnica lleve a cabo las actuaciones a su cargo, por ejemplo, para resolver sobre la admisión de pruebas y para proceder a su desahogo, para lo cual si bien no existe un plazo específico, previsto en la normativa aplicable, se entiende que debe ser un plazo breve, sólo el tiempo indispensable para el desahogo de la actuación.

Ahora bien, una vez que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reciba, del Instituto Nacional Electoral, el expediente original, integrado con motivo de la denuncia, así como el informe circunstanciado respectivo, el Presidente de esa Sala Regional lo debe turnar al Magistrado que corresponda, quien debe radicar el expediente, verificar el cumplimiento del debido procedimiento sancionador, en términos de lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la jurisprudencia aplicable.

Una vez que se considere debidamente integrado el expediente, el Magistrado en turno, dentro **de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir del turno** correspondiente, debe someter a consideración del Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador. El Pleno de la Sala Regional, en sesión pública, debe **resolver el asunto, en un plazo de veinticuatro horas, computado a partir del momento en que se haya distribuido el proyecto de resolución.**

En este orden de ideas, para los suscritos, resulta claro que, por regla, entre el momento de presentación de la denuncia hasta el dictado de la resolución que recaiga en el correspondiente procedimiento especial sancionador, no deben transcurrir más de ocho (8) días, adicionando el tiempo prudente para el desahogo de las actuaciones de la autoridad, con lo cual se puede confirmar el carácter sumario de este procedimiento especial sancionador.

A efecto de esquematizar el estudio anterior, consideramos pertinente insertar el siguiente cuadro, en el cual se advierten los actos y plazos, con su respectivo sustento legal y las especificaciones atinentes:

ACTO O ETAPA	PLAZO	ARTÍCULO DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	ESPECIFICACIONES
De la presentación de la denuncia	24 horas	Artículo 471, párrafo 6	

ACTO O ETAPA	PLAZO	ARTÍCULO DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	ESPECIFICACIONES
a su admisión o desechamiento			
De la admisión al inicio de la audiencia de pruebas y alegatos	48 horas	Artículo 471, párrafo 7	Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias
Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran.	30 minutos	Artículo 472, párrafo 3, inciso a)	En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva actuará como denunciante
Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza	30 minutos	Artículo 472, párrafo 3, inciso b)	
La Unidad Técnica de lo	No se señala	Artículo 472, párrafo 3, inciso c)	Si bien no hay plazo previsto en la norma,

ACTO O ETAPA	PLAZO	ARTÍCULO DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	ESPECIFICACIONES
Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido procederá a su desahogo, y	plazo		se entiende que debe ser un plazo breve no mayor a cuarenta y ocho (48) horas, dado que es el plazo máximo previsto para cada acto o etapa del procedimiento especial sancionador.
Concluido el desahogo de las pruebas, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita, o verbal	30 minutos (15 a cada uno)	Artículo 472, párrafo 3, inciso d)	
Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá turnar de forma inmediata el	No se señala plazo pero se dice que de forma inmediata	Artículo 473, párrafo 1.	

ACTO O ETAPA	PLAZO	ARTÍCULO DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	ESPECIFICACIONES
expediente completo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.			
Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador,	Dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de su turno	Artículo 476, párrafo 2, inciso d)	Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en la Ley y en el caso de advertir omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, debe realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita.
El Pleno de la	En un	Artículo 476, párrafo	

ACTO O ETAPA	PLAZO	ARTÍCULO DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	ESPECIFICACIONES
Sala en sesión pública, resolverá el asunto	plazo de 24 horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución	2, inciso e)	

II. El procedimiento especial sancionador se caracteriza por reglas estrictas en materia probatoria. Corresponde al denunciante la carga de la prueba y no se impone a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el deber de llevar a cabo diligencias de investigación para determinar si existe o no infracción.

Con relación al ofrecimiento de pruebas, en el procedimiento especial sancionador se debe atender a lo siguiente:

1. Con el escrito de denuncia se deben ofrecer y aportar los elementos de prueba que tenga el denunciante; en su caso, el denunciante debe mencionar qué elementos de prueba se deben requerir, por no tener posibilidad de recabarlas.

2. La denuncia se ha de desechar de plano, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva

del Instituto Nacional Electoral, **sin prevención alguna, cuando:**

- No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3, del artículo 471, entre los cuales está el ofrecimiento de pruebas señalado en el numeral 1 (uno) que antecede.

- El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna, para acreditar "*sus dichos*".

3. No se admiten más elementos de prueba que la documental y la técnica; esta última, de ser admitida, debe ser desahogada siempre que el oferente aporte los medios para tal efecto, ello durante el desarrollo de la audiencia.

4. Por cuanto hace a la Sala Regional Especializada, sólo en el caso de advertir omisiones o deficiencias, en el desahogo del debido procedimiento especial sancionador o en la integración del expediente, e incluso otras violaciones a las reglas establecidas en la Ley General aplicable, se debe realizar u ordenar al Instituto Nacional Electoral la realización de las actuaciones necesarias.

Asimismo, la Sala Regional Especializada puede ordenar el desahogo de diligencias para mejor proveer, lo cual no implica el deber jurídico o la carga de llevar a cabo una investigación, como aduce, sin fundamento, el apelante. Para tal efecto se debe señalar con toda precisión qué actuaciones se deben llevar a cabo y en qué plazo se han de desahogar.

En este sentido se debe reiterar que no es exigible, a la autoridad responsable, en el contexto del nuevo procedimiento especial sancionador, llevar a cabo diligencias de investigación, con la finalidad de determinar si existe o no una infracción en materia electoral.

III. Exhaustividad en el caso concreto.

A juicio de los suscritos, congruente con lo expresado en los apartados precedentes, en este particular, conforme a la denuncia de hechos; los elementos de prueba aportados por el denunciante, consistentes en ejemplares de las publicaciones que motivaron la denuncia; así como los requerimientos formulados por la autoridad administrativa electoral, a las personas morales señaladas como responsables de la edición de los diarios en los cuales se hicieron las mencionadas publicaciones y a los servidores públicos denunciados; tomando en cuenta además lo informado para cumplir los correspondientes requerimientos, los suscritos arribamos a la conclusión de que el desahogo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador está debidamente agotado.

La aseveración precedente obedece a que, para los suscritos, no existen diligencias pendientes de desahogar, para cumplir, conforme a Derecho, el debido o legal procedimiento especial sancionador.

En efecto, en el caso concreto, el denunciante adujo que existe un contrato entre el servidor público denunciado y las personas morales que editan los diarios mencionados en la

denuncia, a fin de que en las correspondientes publicaciones se incluyera propaganda gubernamental personalizada; sin embargo, con su denuncia, el denunciante no ofreció y menos aún aportó algún elemento de prueba con el cual, incluso de forma tan sólo indiciaria, se pudiera establecer la existencia del acuerdo de voluntades, entre los denunciados, en el que el denunciante sustenta su denuncia.

Además, de las diligencias llevadas a cabo por la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, no se advierte tampoco la existencia de ese acuerdo de voluntades, por el contrario, se conoce la manifestación unilateral de la voluntad de las personas requeridas, en el sentido de que la inserción de las publicaciones y, en específico, de las notas relativas al Gobernador denunciado, se hizo en ejercicio de la libertad de información, de los respectivos medios de comunicación social escrita.

En este contexto, contrariamente a lo afirmado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, para los suscritos no existe la falta de cumplimiento al principio de exhaustividad, en el trámite del respectivo procedimiento especial sancionador, motivo por el cual lo procedente, conforme a Derecho, en opinión de los suscritos, es que se analice la resolución de la Sala Regional Especializada y se resuelva respecto de su constitucionalidad y legalidad.

IV. Confirmación de la resolución de la Sala Regional Especializada.

A juicio de los suscritos se debe confirmar el sentido de la resolución dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, controvertida en el recurso de revisión al rubro indicado, debido a que del contenido de las publicaciones objeto de denuncia, no se advierte vinculación alguna con la materia electoral, dado que no se hace alusión a un procedimiento electoral en específico y tampoco se advierte, de manera expresa o implícita, que se esté solicitando el voto a favor o en contra de algún partido político o de un candidato o precandidato a un cargo de elección popular.

En este orden de ideas, para los suscritos, se debe tener presente que en los párrafos octavo y noveno del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé expresamente lo siguiente:

Artículo 134.- [...]

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

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

De la lectura del precepto trasunto se advierte que:

➤ La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la

administración pública y, cualquier ente de los tres órdenes de Gobierno, debe ser institucional.

➤ Asimismo, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.

➤ La propaganda difundida por los sujetos precisados, debe ser institucional, razón por la cual no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de un servidor público.

➤ A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la prohibición contenida en la aludida norma constitucional, se previó que “*las leyes*”, en su respectivo ámbito de aplicación, deben contener prescripciones normativas encaminadas a la consecución de ese fin constitucional.

➤ Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional deben ser acordes con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Esta la Sala Superior ha considerado, respecto de lo previsto en los párrafos octavo y noveno del artículo 134, de la Constitución General de la República, lo siguiente:

1. En el ámbito federal las autoridades electorales sólo deben conocer de las conductas que se consideren infracciones de lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, 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 procedimiento electoral federal, local o municipal.**

2. Las infracciones, para que se consideren de la competencia de un órgano electoral, deben estar directamente relacionadas o incidir en los procedimientos electorales, federales o locales.

3. Puede ser materia de conocimiento, en los procedimientos sancionadores 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 federal, a saber: la imparcialidad y/o la equidad en la competencia entre partidos políticos y/o candidatos, de partido o independientes, a un cargo de representación popular, en los procedimientos electorales federales.

Al respecto, se debe destacar que en la reforma electoral del año dos mil siete, se modificó el texto del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.

En la citada reforma se previó que todo servidor público tiene el deber jurídico de aplicar, con imparcialidad, los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos. Igualmente, se dispuso que cualquiera que fuere la modalidad

de comunicación que utilicen, la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que en ningún caso debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen promoción personalizada de un servidor público.

Por último, en el ahora párrafo noveno del artículo 134 de la Constitución federal, se previó expresamente que **las leyes, en su respectivo ámbito de aplicación**, han de garantizar el estricto cumplimiento de lo precisado en los párrafos séptimo y octavo, del mismo numeral de la Carta Magna, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Con relación a la reforma constitucional a que se ha hecho alusión, en el desarrollo del procedimiento legislativo se advierte que su finalidad fue, entre otros puntos, la de regular la propaganda gubernamental difundida durante las etapas de campaña electoral, así como en los periodos no electorales, para generar condiciones de equidad y certeza en las elecciones.

Lo anterior se corrobora con la lectura de la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional indicada; apartados del procedimiento legislativo del que se transcribe lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

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.

[...]"

"DICTAMEN DE ORIGEN

ANTECEDENTES

[...]

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: 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.

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

[...]

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

[...]

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.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

‘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 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. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.--- Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.’

Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6º de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6º en comento en reforma promulgada en fechas recientes.

[...]"

"DICTAMEN REVISORA

CONSIDERACIONES

[...]

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

[...]

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

[...]

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.

[...]"

Como se puede advertir, con motivo de la adición de los precitados párrafos, al artículo 134 constitucional, se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales del sistema democrático nacional: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

Igualmente, se estableció un mandamiento y una prohibición, respecto de la propaganda que difundan las entidades públicas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, lo primero, al prever que esa propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso la propaganda gubernamental ha de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen la promoción personalizada de un servidor público.

Lo previsto en la reforma constitucional tenía como finalidad, por un lado, que se aplicaran los recursos públicos con imparcialidad política-electoral, para no afectar la equidad en la competencia que se da en los procedimientos electorales, pero también que la propaganda de los entes públicos fuese estrictamente institucional, al establecer la restricción general y absoluta, dirigida incuestionablemente a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, con la finalidad última de que los servidores públicos no hagan promoción personalizada, en su beneficio, al difundir la propaganda gubernamental, que debe ser siempre de carácter institucional.

Finalmente, se dispuso, en la Carta Magna, que las normas constitucionales analizadas **tienen aplicación en distintos ámbitos de la realidad social, por ello se determinó que corresponde a los distintos ordenamientos legales, que conforman el sistema jurídico mexicano, garantizar el cumplimiento de lo previsto en los comentados párrafos séptimo y octavo.**

Por ende, si el artículo 134 de la Ley Suprema no establece una competencia exclusiva, para determinada autoridad de alguno de los tres poderes o para un específico órgano autónomo, a fin de aplicar las analizadas disposiciones constitucionales, cabe concluir que no existe, para este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la competencia

única, exclusiva y total, para garantizar la vigencia plena y eficaz de esas normas constitucionales.

Por tanto, la vulneración de las prescripciones contenidas en el mencionado artículo constitucional, **da lugar a la posible comisión de infracciones de diversa naturaleza jurídica, por la vulneración aislada o simultánea de normas jurídicas ordinarias de diverso contenido material, en cuyo caso, acorde a los ámbitos de competencia de los distintos órganos de autoridad, la conculcación de esas normas pueden tener efecto en el contexto del Derecho Electoral, Administrativo, Civil o Penal, tanto de carácter federal como local o estatal e incluso municipal.**

La afirmación de la existencia de distintos ámbitos de competencia, entre la Federación y las entidades federativas, para la aplicación del artículo 134 constitucional y sus leyes reglamentarias, es congruente 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 inmediato día trece, conforme a los cuales tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, asumieron el deber jurídico de llevar a cabo **las reformas y adiciones que correspondieran, en sus respectivas leyes, para adecuarlas a lo previsto en la aludida reforma constitucional.**

Los anteriores razonamientos han sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, como se constata, por ejemplo, con la lectura de las sentencias dictadas para resolver los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-23/2010, SUP-RAP-55/2010 y SUP-RAP-76/2010.

Así, es conforme a Derecho concluir que las autoridades electorales sólo tienen competencia para conocer de las conductas que se consideren infracciones de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución federal, cuando esas infracciones **tengan consecuencias que incidan o puedan incidir en la materia electoral, como es el caso de afectar un procedimiento electoral.**

Cabe destacar lo evidente, que no toda promoción personalizada o posible infracción al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incide en la materia electoral, toda vez que la violación al aludido precepto constitucional puede generar una infracción de naturaleza electoral, administrativa, civil incluso penal o política.

Lo anterior resulta trascendente en el análisis del caso, porque uno de los elementos fundamentales para tener por acreditada la infracción en materia electoral, consiste precisamente en que la difusión de la información contenida en las publicaciones que motivaron la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra de Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México, tuviera como objeto influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o

en contra de determinado partido político o candidato a un cargo de representación popular, lo cual no está acreditado en autos, ni aun de manera indiciaria.

En consecuencia, para los suscritos, la información contenida en las publicaciones objeto de la denuncia, en las cuales se hizo mención de la presencia del Gobernador Constitucional del Estado de México en diversos actos, no contiene elementos a partir de los cuales sea factible concluir que tienen incidencia en materia electoral y menos aún en un determinado procedimiento electoral.

Lo anterior porque no se difunden ideología, programa de acción, plataforma electoral o hechos o actos, que puedan inducir a la convicción de que con tales publicaciones se pretende influir en los electores, para adoptar determinadas conductas políticas, electorales en especial; tampoco se advierte, en esas publicaciones, que contengan imágenes, nombres, leyendas, logotipos, frases, expresiones o símbolos, entre otros elementos, que implícita o explícitamente estén dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ya a favor o en contra de determinado partido político o de candidatos a cargos de representación popular.

En este orden de ideas es evidente, para los suscritos, que las publicaciones motivo de la denuncia, no tienen incidencia en la materia electoral; por tanto, lo que procede, conforme a Derecho, es confirmar el sentido de la resolución dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

Por lo expuesto y fundado, emitimos el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**