

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTES: SUP-REP-105/2015 Y
SUP-REP-106/2015 ACUMULADOS.

RECURRENTES: JOSÉ RICARDO
GALLARDO CARDONA Y GERARDO
ALFARO REYNA.

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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: ERNESTO CAMACHO
OCHOA.

México, Distrito Federal, a veintidós de abril de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicados, interpuestos por José Ricardo Gallardo Cardona y Gerardo Alfaro Reyna, entonces Presidente Municipal y Director de Comunicación Social, respectivamente, del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, contra la sentencia de seis de marzo del año en curso, emitida por la Sala Especializada de este tribunal, en la cual, se determinó que los funcionarios mencionados incurrieron en la infracción de promoción personalizada.

RESULTANDOS

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

I. Procedimiento sancionador.

1. Denuncia e inició del procedimiento. El tres de diciembre de dos mil catorce, Israel Abraham Rodríguez Rodríguez, denunció a José Ricardo Gallardo Cardona, Presidente Municipal de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, por los promocionales en radio de su informe de gobierno difundidos en septiembre, y las transmisiones en ese mismo medio, relativas la inauguración de plantas purificadoras de agua en octubre y noviembre, lo cual estimó actualiza las infracciones de: 1. Adquisición de promocionales en radio, para la difusión de logros gubernamentales, así como de las actividades del mencionado funcionario, y 2. Promoción personalizada.

En atención a ello, la autoridad administrativa electoral inició el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-28/2015.

2. Delimitación de competencia y sustanciación del procedimiento por parte de la Unidad Técnica. Durante la instrucción del procedimiento, el quince de diciembre de dos mil catorce, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, emitió un acuerdo en el que:

- a) Determinó que el instituto electoral local de San Luis Potosí es el competente para conocer de las infracciones con trascendencia en el ámbito local, consistentes en la

presunta ***promoción personalizada*** y ***actos anticipados de campaña***, por la exposición del funcionario público, ante lo cual ordenó remitir copia certificada del expediente a la autoridad administrativa electoral local.

b) Estableció que su competencia (de la Unidad Técnica) es para conocer de la ***presunta contratación o adquisición de tiempos en radio para la difusión de promocionales***, en relación a su primer informe de gobierno y a diversas actividades del funcionario público.

3. Sentencia de la Sala Especializada. Determinación Impugnada. El seis de marzo de dos mil quince, la Sala Regional Especializada emitió sentencia en el procedimiento especial sancionador, en la cual, expresamente consideró que la materia de la controversia se centraba *en determinar si se actualizaron:*

a) Las faltas relativas a la difusión de promocionales de un informe de labores, con fines electorales, por realizarse fuera del plazo permitido, y por hacerlo fuera del ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, de lo cual, se concluyó que no existía violación alguna.

b) La existencia de *propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada del servidor público*, respecto de lo cual se determinó que sí estaba acreditada, así como que los responsables son el entonces Presidente Municipal y Director de Comunicación Social del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, ante lo cual,

ordenó dar vista al Congreso de San Luis Potosí y a la Contraloría Interna, respectivamente.

Lo anterior, fue notificado a los recurrentes el nueve de marzo siguiente.

II. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Presentación. Inconformes con la sentencia, el doce de marzo de dos mil quince, José Ricardo Gallardo Cardona y Gerardo Alfaro Reyna interpusieron sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador registrados con las claves siguientes SUP-REP-105/2015 y SUP-REP-106/2015.

2. Trámite y turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó formar los expedientes mencionados y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López para sustanciar y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, por lo cual quedó en estado de resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los

artículos 41, párrafo segundo, fracción VI y 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 los artículos 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 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante los cuales se impugna una sentencia de la Sala Regional Especializada en dicho procedimiento.

SEGUNDO. Acumulación.

Esta Sala Superior considera que debe acumularse al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-105/2015, interpuesto por José Ricardo Gallardo Cardona, el diverso SUP-REP-106/2015.

En efecto, conforme a los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, existe la facultad para acumular los medios de impugnación, cuando existe conexidad en la causa.

De manera que, como en las demandas de los referidos recursos se advierte tal situación debido a que en ambos se impugna la misma resolución de la Sala Regional Especializada de este tribunal, para facilitar su resolución pronta y con el

objeto de evitar fallos contradictorios, se acumula el recurso SUP-REP-106/2015, al SUP-REP-105/2015, por haber sido éste el presentado en primer término.

Por tanto, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

TERCERO. Estudio del asunto.

Apartado Preliminar: materia de la decisión.

En la sentencia impugnada, la Sala Especializada: a) por un lado, analizó y consideró que no se actualizaban las faltas vinculadas con la difusión de promocionales de un informe de labores, con fines electorales, fuera del plazo permitido, y más allá del ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, y b) por otro, estudió y tuvo por acreditada la infracción de *propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada del servidor público*, así como la responsabilidad de los entonces Presidente Municipal y Director de Comunicación Social del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, ante lo cual, ordenó dar vista al Congreso de San Luis Potosí y a la Contraloría Interna, respectivamente.

Los actores impugnan la segunda parte de la sentencia, bajo el argumento de que la infracción de *promoción personalizada* fue analizada indebidamente por la Sala Especializada, ya que en el procedimiento se determinó que esa falta era de la competencia de la autoridad electoral local, no obstante, sin

explicación alguna, incongruente la Sala Especializada responsable analiza dicha infracción. Además, según los recurrentes, en todo caso tal ilícito no debería tenerse por acreditado.

Por tanto, la materia del presente asunto consiste en analizar los alegatos vinculados al supuesto vicio de incongruencia entre lo determinado en el procedimiento especial sancionador y la materia sobre la cual se pronunció la Sala Especializada, y sólo en caso de resultar infundados, se analizará si es correcta la determinación de tener por acreditada el ilícito de promoción personalizada, por las transmisiones que tuvieron lugar durante los meses de octubre y noviembre.

En la inteligencia de que, en todo caso, deberá quedar firme lo determinado en el sentido de que no se acreditó la difusión indebida en relación a los promocionales del informe transmitido en septiembre.

Apartado A. Incongruencia en la definición de la materia del procedimiento especial sancionador.

Planteamiento.

Los apelantes sancionados en la sentencia impugnada, José Ricardo Gallardo Cardona y Gerardo Alfaro Reyna, entonces Presidente Municipal y Director de Comunicación Social del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, afirman que la materia del procedimiento se fijó indebidamente, porque durante la fase inicial o instrucción, la

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral se declaró incompetente para conocer, entre otras, de la presunta infracción de ***promoción personalizada*** (así como ***actos anticipados de campaña***), y que la competencia era del instituto electoral local de San Luís Potosí, en tanto, la Sala Especializada, al emitir sentencia, sin explicación o justificación alguna, analizó dicha infracción e, incluso, expresamente señala en la sentencia *que la conducta sancionable... se refiere a lo ilícito o no del contenido de las transmisiones, mas no a la adquisición o contratación de tiempo en radio, pues dicha circunstancia constituye una infracción que no es materia de la queja que nos ocupa.*

Por ello, los apelantes estiman que la sentencia impugnada es indebida y debe revocarse.

Posición del Tribunal.

El planteamiento es sustancialmente fundado.

Esto, porque la Sala Especializada, en cumplimiento a su deber legal de verificar que el procedimiento especial sancionador a resolver esté debidamente integrado, tiene la responsabilidad de definir la materia del procedimiento de manera congruente, a partir de lo considerado por la autoridad administrativa electoral, o bien, al rectificar lo decidido por ésta, por lo cual, como en el caso, durante la instrucción se emitió un acuerdo en el que se decidió que la *promoción personalizada* es competencia del instituto electoral local (no del ámbito del procedimiento especial), y en el mismo procedimiento, la Sala Especializada,

sin explicación alguna, analizó y tuvo por acreditada dicha falta, es evidente que existe la incongruencia alegada, sin que pueda superarse, porque incluso, bajo la situación actual tanto la autoridad local como la Sala Especializada estarían juzgando a los recurrentes por el mismo ilícito, por tanto, debe revocarse la sentencia impugnada.

Justificación.

En efecto, a partir de la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, el procedimiento especial sancionador tiene dos fases: en la primera, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral es competente para instrumentarlo, según el artículo 470, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹, y en la segunda, una vez que la Sala Especializada determine que el expediente está debidamente integrado, debe resolver dicho procedimiento, como lo señala el artículo 476, apartado 2, inciso d), del mismo ordenamiento².

Durante la instrumentación, la Unidad de lo Contencioso tiene amplias atribuciones como director de la instrucción, incluida la posibilidad de admitir o desechar la denuncia³, conforme al artículo 471 de la misma ley, por lo que, bajo esa lógica, debe

¹ 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...

² Artículo 476. 1. [...]. 2. [...]: a) [...]. 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 [...].

³ Artículo 471. [...] 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.

pronunciarse sobre cuestiones que incidan de manera trascendental en la preparación del procedimiento, con el objeto de llevarlo debidamente ante la Sala Especializada para la etapa de resolución, después de la audiencia de partes correspondientes⁴.

La Sala Especializada, por su parte, una vez recibido el expediente y el informe circunstanciado, debe turnarlo al ponente, el cual **se pronunciará sobre la radicación, para lo cual deberá verificar el cumplimiento... de los requisitos previstos en esta Ley... por parte de la Unidad Técnica⁵**, entre los cuales, evidentemente, deben entenderse incluida la competencia y determinaciones que al respecto hubiera emitido la Unidad Técnica de lo Contencioso en la instrucción del procedimiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 470 de la misma Ley General⁶.

De manera que, una condición fundamental que, oficiosamente, debe atender la Sala Especializada es verificar la regularidad del procedimiento en la etapa de instrucción, con la implicación, a su vez, de valorar lo ahí determinado y asumir una posición al

⁴Artículo 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.

⁵ Artículo 476. 1. [...] **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.**

⁶ 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.

respecto, precisamente, porque se trata del mismo procedimiento.

Máxime, que sólo cuando se *encuentre debidamente integrado el expediente* o procedimiento, el Magistrado Ponente pondrá a consideración del pleno de la Sala Especializada, el proyecto de sentencia que resuelva el asunto⁷, de manera que, el razonamiento *a contrario* permite advertir incluso, que cuando el procedimiento no ha sido debidamente sustanciado deberá rectificarse previamente o subsanarse a través de la determinación correspondiente en la propia sentencia.

Es más, cuando la Sala Especializada advierta *omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley*, se le impone expresamente el deber de *realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo*⁸.

En atención a ello, es jurídicamente válido concluir que la materia que es objeto de resolución en el procedimiento

⁷ Artículo 476. 1. [...]. 2. [...]: a) [...]. 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 [...].

⁸ Artículo 476. 1. [...]. 2. [...]: a) [...]. 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;

especial sancionador, se integra a partir de las determinaciones que se emiten en el procedimiento por parte de la Unidad Técnica y finalmente de lo que decida la Sala Especializada, pero siempre de manera congruente, a partir de la constatación de lo determinado previamente en el procedimiento o de la modificación y emisión de actos necesarios para rectificar la materia o vicio del mismo, para cumplir con su deber de verificar que el procedimiento esté debidamente integrado y apegado a la normatividad, como condiciones legalmente exigibles para emitir sentencia, además de que con ello se garantiza el principio procesal de unidad del procedimiento.

Esto es, la Sala Especializada, en cumplimiento a su deber de verificar que el procedimiento especial sancionador a resolver esté debidamente integrado para emitir sentencia, tiene la responsabilidad de definir la materia del procedimiento, ya sea en los términos que la Unidad Técnica fijó, o bien, al rectificar lo decidido por ésta, en cuyo caso deberá explicar el ajuste correspondiente y tomar las decisiones complementarias para justificar la congruencia entre la materia por la cual se siguió el procedimiento y lo decidido en la sentencia, con respecto a los derechos de las partes en el procedimiento.

Caso concreto.

En el asunto que nos ocupa, durante la fase de instrucción del procedimiento especial sancionador contra José Ricardo Gallardo Cardona y Gerardo Alfaro Reyna, entonces Presidente Municipal y Director de Comunicación Social del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, la Unidad

Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, emitió un acuerdo en el que, a partir de los hechos denunciados:

a) Determinó que el instituto electoral local de San Luis Potosí es el competente para conocer de las infracciones con trascendencia en el ámbito local, consistentes en la presunta ***promoción personalizada y actos anticipados de campaña***, con motivo de la exposición del funcionario público, por lo que ordenó remitir copias certificadas del expediente a la autoridad administrativa electoral local.

b) Estableció que su competencia es para conocer de la ***presunta contratación o adquisición de tiempos en radio para la difusión de promocionales***, en relación a su primer informe de gobierno y a diversas actividades del funcionario público.

En tanto, en ese mismo procedimiento, la Sala Especializada al resolverlo mediante sentencia del seis de marzo de dos mil quince, expresamente, determinó que la materia de la controversia se centraba en analizar:

a) por un lado, diversas faltas por los promocionales relativos a un informe de labores difundidos, con fines electorales, fuera del plazo permitido, y más allá del ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

b) que se acreditó la existencia de *propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada del servidor público*, respecto de lo cual se consideró que sí existe infracción, así como la responsabilidad del entonces Presidente Municipal y Director de Comunicación Social del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, ante lo cual, ordenó dar vista al Congreso de San Luis Potosí y a la Contraloría Interna, respectivamente.

Juicio o valoración de la controversia.

De la comparación entre el deber normativo identificado y la actuación concreta de la Sala Especializada, resulta evidente, que en la sentencia impugnada resolvió de manera incongruente la materia del procedimiento especial sancionador, al estudiar y sancionar a los recurrentes, por comisión de la infracción de promoción personalizada, cuando en la instrucción se había determinado que ese ilícito era de la competencia de la autoridad administrativa electoral de San Luis Potosí.

Esto, porque, como se explicó, la Sala Especializada tenía el deber de fijar finalmente la materia de estudio de la sentencia que resolvió el procedimiento especial sancionador acorde a lo definido en la instrucción, para que se emitiera una decisión congruente con el desarrollo y los actos procesales que se emitieron en el mismo, o bien, que explicara o justificara razonadamente la rectificación de la materia del mismo, sin embargo, lejos de actuar conforme a ello (apegándose al

procedimiento o redefiniendo la materia), emitió una sentencia en la que analizó y sancionó a los actores por la infracción de promoción personalizada, cuando en la instrucción se consideró que dicho ilícito era de la competencia de otra autoridad.

En consecuencia, tal situación es suficiente para revocar la sentencia impugnada.

Efectos.

Toda vez que esta ejecutoria ha determinado revocar la sentencia impugnada, **exclusivamente por la incongruencia insuperable al fijar la materia de la decisión en relación a la infracción de promoción personalizada**, la Sala Especializada deberá emitir otra en la que se pronuncie expresamente sobre los aspectos del procedimiento especial sancionador que serán analizados, con la precisión de que deberá:

1. Respecto a la supuesta infracción de *promoción personalizada*:

a. Analizar lo declarado por la Unidad Técnica en el sentido de que ello es competencia de la autoridad electoral local, y de estimarlo correcto, excluirlo de la materia de estudio de la sentencia que se emita en cumplimiento.

b. En caso de considerar que sí es de su competencia como Sala Especializada, dejar sin efectos el acuerdo de la Unidad Técnica y emitir las determinaciones que en consecuencia procedan para garantizar que no existan dos procedimientos seguidos por el mismo ilícito, así como para proteger los derechos de las partes en el procedimiento, y pronunciarse al respecto.

2. Analizar y resolver sobre la supuesta infracción de adquisición indebida de tiempos en radio por lo que respecta a las transmisiones de los eventos en los que tomó parte el presidente municipal, relativas la inauguración de plantas purificadoras de agua en octubre y noviembre.

3. En relación a las supuestas violaciones por la difusión de promocionales del informe de labores transmitido en septiembre, dejar intocado el estudio en el que se determinó que no se acreditó la infracción, debido a que ello no fue cuestionado.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula al recurso SUP-REP-105/2015 el diverso SUP-REP-106/2015 y se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se revoca la resolución emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial

sancionador SRE-PSC-28/2015, para los efectos precisados en la presente sentencia.

Notifíquese: personalmente, a los actores, por **correo electrónico** a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO