

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL  
ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-45/2016

**ACTOR:** MOVIMIENTO CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIO:** MARIO LEÓN ZALDIVAR  
ARRIETA

Ciudad de México, a dieciséis de marzo de dos mil dieciséis.

Esta Sala Superior confirma la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en el recurso de apelación TEEP-A-008/2016, porque es apegada a Derecho en cuanto que no se acreditó la supuesta promoción personalizada del servidor público denunciado.

Del escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

**I. Antecedentes.**

**1. Queja.** El veintiuno de abril de dos mil quince, Movimiento Ciudadano presentó queja ante la 10 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en Puebla, por la colocación de un anuncio

panorámico que contenía nombre e imagen del senador Javier Lozano Alarcón.

El referido órgano electoral sustanció el procedimiento y, en su momento, remitió las constancias a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral.

**2. Acuerdo de incompetencia.** El veinticinco de abril siguiente, la Sala Especializada emitió acuerdo de incompetencia y ordenó su remisión al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla.

**3. Resolución del procedimiento.** El tres de julio, el referido órgano electoral local declaró infundado el procedimiento, por considerar que la propaganda denunciada carecía de elementos para configurar una promoción personalizada, pues el mensaje no destacaba logros o cualidades políticas del denunciado que lo posicionaran frente al electorado, sino que únicamente contenía su nombre, imagen, cargo y los emblemas del Senado y del Partido Acción Nacional, acompañados del domicilio de su “oficina de atención ciudadana”.

## **II. Apelación local.**

**1. Demanda y primera sentencia.** El veintitrés de octubre de dos mil quince, el partido actor promovió recurso de apelación ante el Tribunal Electoral local, el cual confirmó la determinación.

**2. Indebida integración del Tribunal.** El veintiocho de octubre, Movimiento Ciudadano promovió juicio de revisión constitucional electoral. Esta Sala Superior revocó la resolución en virtud de una

indebida integración del órgano jurisdiccional local y le ordenó emitiera una nueva determinación.

**3. Resolución impugnada.** El ocho de febrero del presente año, el Tribunal local confirmó nuevamente la determinación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla.

## **II. Juicio de revisión constitucional electoral.**

**1. Demanda.** El diez de febrero, Movimiento Ciudadano promovió juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Distrito Federal.

**2. Planteamiento de competencia.** Mediante acuerdo del doce de febrero siguiente, la Magistrada Presidenta de la referida Sala Regional remitió las constancias a esta Sala Superior para efecto de que determinara la competencia para conocer y resolver el asunto, tomando en cuenta que la materia de impugnación no está relacionada con elecciones de diputados locales o ayuntamientos.

**3. Turno.** Mediante proveído de trece de febrero, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó formar el expediente SUP-JRC-45/2016 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

**4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su momento, el Magistrado Instructor decretó la radicación y admitió

el medio de impugnación; asimismo, por no existir más diligencias que practicar, ordenó cerrar la instrucción.

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERO. Determinación de competencia.**

El presente asunto es competencia de la Sala Superior, en virtud de que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral, cuya materia de impugnación no está relacionada expresamente con determinado tipo de elección, caso en el cual este órgano jurisdiccional ha sostenido que le corresponde resolverlos por tener la competencia originaria y residual en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas regionales.

En efecto, el artículo 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que son competentes para resolver el juicio de revisión constitucional electoral: **a)** la Sala Superior, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y **b)** la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

El partido actor controvierte la resolución emitida por una autoridad jurisdiccional local, que resolvió una impugnación relacionada con un procedimiento sancionador cuyo origen fue una denuncia por presunta violación al artículo 134 de la Constitución Federal, por promoción personalizada de un Senador de la República, cuestión que no está vinculada a algún tipo de elección, sino que se trata de definir la legalidad de la resolución sobre la base de la prohibición de los servidores públicos para influir en las contiendas con recursos públicos.

De manera que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el asunto, en tanto que, como se señaló, la materia de impugnación no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las salas regionales.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.**

El presente juicio es procedente, toda vez que se reúnen los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 86 y 88 de la referida ley procesal electoral, en atención a las siguientes consideraciones.

**a) Oportunidad.** Se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, ya que la resolución impugnada se emitió el ocho de febrero de dos mil dieciséis, fue notificada al partido actor el nueve y la demanda se presentó el diez siguiente.

**b) Forma.** Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta la denominación del

partido actor, así como el nombre y firma de quien promueve en su representación. Asimismo, se identifica la resolución impugnada y, por último, se mencionan los hechos, agravios y artículos supuestamente violados.

**c) Legitimación y personería.** El actor está legitimado por tratarse de un partido político que acude a promover el medio de impugnación a través de su representante legítimo, en este caso, el representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, quien es la misma persona que promovió el medio de impugnación local cuya sentencia se reclama.

**d) Definitividad y firmeza.** En la legislación electoral local no existe medio de impugnación alguno para modificar o revocar las sentencias emitidas en los recursos de apelación resueltos por el Tribunal Electoral del Estado, por lo que la determinación es definitiva y firme para efectos de procedencia del presente juicio.

**e) Violación a preceptos constitucionales.** En el escrito correspondiente se hacen valer agravios tendientes a demostrar la violación al contenido de los artículos 14, 16 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**f) Violación determinante.** Se satisface esta exigencia, pues en el asunto se debe determinar la responsabilidad de un senador por promoción personalizada difundida en propaganda pagada con recursos públicos, lo que amerita que este Tribunal considere que la impugnación sea determinante para efectos de procedencia de este medio de impugnación.

**g) Factibilidad de la reparación solicitada.** La reparación es viable habida cuenta que el asunto no versa sobre los resultados de la elección en la que estén involucradas situaciones de toma de posesión de funcionarios electos, sino que en el caso se controvierten aspectos relacionados con la posible sanción a un servidor público. De ahí que es factible la reparación solicitada para efectos de procedencia de este medio de impugnación.

### **TERCERO. Estudio de fondo.**

#### **Resolución impugnada.**

El Tribunal responsable confirmó la determinación del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, que declaró infundado el procedimiento sancionador iniciado contra el senador Javier Lozano Alarcón por presunta violación al artículo 134 de la Constitución Federal derivado de una denuncia por promoción personalizada mediante un anuncio panorámico en el cual aparecía su nombre, imagen y los emblemas del Senado y del Partido Acción Nacional.

Lo anterior, porque consideró que el Consejo electoral local había interpretado de manera correcta la referida disposición constitucional, sobre la base de que, para considerar que se trata de promoción personalizada de una autoridad, es insuficiente que en un anuncio panorámico aparezca la imagen o nombre de un servidor público o bien el emblema del Senado o de un partido político, sino que es necesario determinar si los elementos contenidos en la publicidad vulneran los principios de equidad e imparcialidad.

**Agravios.**

El partido actor sostiene ante esta Sala Superior que la determinación es incorrecta porque se debió sancionar al senador Javier Lozano Alarcón, en tanto que el anuncio panorámico contiene propaganda institucional, respecto de la cual el referido artículo 134 prohíbe expresamente que contenga nombres e imágenes de funcionarios públicos, sin que esta prohibición esté sujeta a tiempos electorales o a la incidencia en un proceso electoral, local o federal, pues lo que pretende la norma es que los funcionarios no hagan uso de recursos públicos para la difusión de su imagen.

**No le asiste la razón a Movimiento Ciudadano.**

Lo anterior, porque para actualizar la prohibición contenida en el artículo 134 de la Constitución Federal, es insuficiente que la propaganda gubernamental difundida contenga el nombre e imagen de un servidor público, pues para ello debe analizarse el contenido del mensaje y establecer el momento en que se efectuó, con el objeto de determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada, es decir, que se difundió para influir en la contienda, lo cual no acontece en el caso, dado que, tal como lo resolvió el Tribunal responsable, si bien la propaganda denunciada contiene el nombre y una fotografía del senador Javier Lozano Alarcón, no se advierten elementos para afirmar que su intención es la de posicionarse frente al electorado o influir en alguna contienda, pues el mensaje difundido únicamente contiene el domicilio de su “oficina de atención ciudadana”.



**Marco normativo.**

El artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal establece:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Como se advierte, la norma constitucional prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Ciudad de México 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 sentido, esta Sala Superior ha sostenido que para determinar si se trata de propaganda personalizada de un servidor público debe analizarse, en principio, si contiene voces, imágenes

o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; luego, analizar el contenido del mensaje, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional; finalmente, establecer si la promoción se efectuó iniciado el proceso electoral o fuera del mismo.<sup>1</sup>

De manera que no toda propaganda y actos emitidos por un ente de gobierno, necesariamente debe ser considerada propaganda política, electoral o gubernamental, en todo caso, deben colmarse los señalados elementos, tomando en cuenta que lo protegido por la norma constitucional es precisamente el uso de recursos públicos por parte de los funcionarios y servidores públicos con el fin de influir en la contienda electoral.

De hecho, uno de los motivos principales de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, por lo que hace al artículo 134 fue impedir que actores ajenos al proceso electoral, como son los servidores públicos y funcionarios incidan con recursos públicos en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Al respecto, véase jurisprudencia 12/2015, de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 28 y 29.

<sup>2</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, se sostuvo lo siguiente: "...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

**Caso concreto**

En el caso, el partido Movimiento Ciudadano denunció al senador Javier Lozano Alarcón por la colocación de un anuncio panorámico en la carretera Puebla-Cholula, específicamente, a la altura del kilómetro 4.8, frente a una estación de servicio denominada “Las Américas”.

Según el acta circunstanciada elaborada por el Vocal Secretario de la 10 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Puebla, el anuncio panorámico denunciado contenía el nombre de Javier Lozano, emblema del Partido Acción Nacional, la palabra “senador”, el emblema del Senado de la República, la dirección electrónica: [www.javier lozano.mx](http://www.javierlozano.mx), seguido de la leyenda “oficina de atención ciudadana, Plaza Solé Zavaleta L-18, salida por la calzada Zavaleta”, además de una fotografía del referido legislador federal.

En relación a ello, en la sentencia impugnada, el tribunal responsable consideró correcto lo determinado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en cuanto a que no se configuró la promoción personalizada mediante la fijación del

---

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...”

anuncio panorámico denunciado, esencialmente, porque no bastaba con que en la publicidad apareciera la imagen o nombre del senador Javier Lozano Alarcón o los emblemas del Senado de la República y del Partido Acción Nacional, para considerar que se trata de una infracción al ordenamiento constitucional.

Para el Tribunal local era necesario determinar si los elementos contenidos en el mensaje vulneran los principios de equidad e imparcialidad protegidos por la norma constitucional, tomando en cuenta que lo establecido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional no tiene como finalidad impedir de manera absoluta la inserción de imágenes e identificación de servidores públicos, ya que se llegaría al extremo de tener autoridades e instituciones sin rostro, contrario al derecho que tiene la ciudadanía a la información.

De manera que, según el tribunal responsable, había de considerarse que el mensaje difundido a través del anuncio panorámico únicamente hacía referencia a la ubicación de una “casa de gestión”, máxime que en el momento en que acontecieron los hechos (22 de abril de dos mil quince), no había un proceso electoral en desarrollo en el estado de Puebla, en el cual pudiera influir la propaganda denunciada.

**Juicio de la decisión.**

Ahora bien, para esta Sala Superior, las razones expuestas por el Tribunal responsable se consideran conforme a Derecho pues, como se ha expuesto en esta ejecutoria, ciertamente, es insuficiente la inclusión de nombre e imagen de un servidor público en la propaganda, para afirmar que se trata de una

promoción personalizada, en tanto que la finalidad de la norma referida es que este tipo de propaganda, difundida con recursos públicos, no incida en las contiendas, de ahí que carece de razón el partido actor cuando afirma que la prohibición contenida en el artículo 134 constitucional no está sujeta a “tiempos electorales” o a la incidencia en el proceso electoral.

De manera que, si bien en la propaganda denunciada aparece el nombre e imagen del senador Javier Lozano Alarcón, lo cierto es que contiene sólo datos dirigidos a informar sobre una oficina de gestión legislativa, sin que se adviertan elementos para considerarla una promoción personalizada con el ánimo de influir en la contienda electoral o posicionarse frente a la ciudadanía en un proceso electoral en específico.

Lo anterior, aun cuando los hechos acontecieron durante la etapa de campañas del proceso electoral federal para renovar la Cámara de Diputados (cinco de abril a tres de junio de dos mil quince), pues si bien ese elemento temporal es un factor relevante, en el caso no es el único o determinante para la actualización de la infracción, si se toma en cuenta que se trata de un Senador de la República que únicamente informa sobre la ubicación de su oficina de gestión.

Aunado a que, en la materia objeto de revisión no se hizo referencia y demostraron mayores elementos que pudieran circunstanciadamente revelar una conducta sistemáticamente ilícita.

Por los motivos expuestos, procede **confirmar** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el recurso de apelación TEEP-A-008/2016.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en el recurso de apelación TEEP-A-008/2016.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda. Además, por correo electrónico al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, para su conocimiento.

Así, por **unanimidad de votos** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**