

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-179/2016

**RECORRENTE:** JUAN MANUEL  
ZEPEDA HERNÁNDEZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIOS:** HÉCTOR DANIEL  
GARCÍA FIGUEROA, MARCELA  
ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ  
Y DANIEL JUAN GARCÍA  
HERNÁNDEZ.

Ciudad de México, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Juan Manuel Zepeda Hernández, en su carácter de diputado de la LIX Legislatura del Estado de México, contra el acuerdo **ACQyD-INE-128/2016**, de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave **UT/SCG/Q/MHC/CG/53/2016**, que decretó la procedencia de las medidas cautelares solicitadas; y

**R E S U L T A N D O S:**

**PRIMERO. Antecedentes:** De los hechos narrados por el recurrente en la demanda, y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

**a. Denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, Maribel Hernández Cruz presentó escrito de queja ante la Oficialía de Partes del referido Instituto Nacional Electoral, en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández, diputado de la LIX Legislatura del Estado de México, por la presunta violación a las reglas para la rendición de informes de labores por parte de servidores públicos, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en la difusión de propaganda colocada en un anuncio en el interior de la estación Pantitlán del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, así como un *banner* de publicidad en la página de internet del periódico “*El Universal*” y un espectacular colocado en la intersección de las avenidas Pantitlán y Vicente Villada, Nezahualcóyotl, Estado de México, por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares con el fin de impedir que no se realizara la difusión de los avisos denunciados y se pusiera en riesgo la equidad en la contienda.

**b. Registro y escisión de queja.** Mediante proveído de veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, ordenó registrar la queja con la clave **UT/SCG/Q/MHC/CG/53/2016**, y

determinó escindirla en cuanto a los posibles actos de precampaña o campaña a fin de que se remitiera al Instituto Electoral del Estado de México para que en el ámbito de su competencia determinara lo que en Derecho correspondiera y requirió a Juan Manuel Zepeda Hernández a fin de que proporcionara información relacionada con la propaganda denunciada, reservando el pronunciamiento sobre las medidas cautelares solicitadas, en tanto concluyera la investigación preliminar ordenada.

**c. Diligencias de verificación de la propaganda denunciada.** El veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, y el Director de Procedimientos Sancionadores Ordinarios de la referida Unidad, levantaron el acta circunstanciada que se instrumentó con el objeto de hacer constar la diligencia practicada a fin de constatar la existencia del banner de publicidad en la página de internet del periódico *El Universal*.

El veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Vocal Secretario de la 11 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México, remitió a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el acta de certificación de actos y hechos levantados a fin de constatar la propaganda colocada en un anuncio en el interior de la estación Pantitlán del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México.

El veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Vocal Secretario de la 30 Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, remitió a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el acta circunstanciada levantada a fin de constatar el espectacular colocado en la intersección de las avenidas Pantitlán y Vicente Villada, en Nezahualcóyotl, Estado de México.

**d. Medidas cautelares (Acuerdo impugnado).** El veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-128/2016**, en el que declaró procedente adoptar las medidas cautelares solicitadas.

**SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

**a. Demanda.** El dos de noviembre de dos mil dieciséis, Juan Manuel Zepeda Hernández, diputado de la LIX Legislatura del Estado de México, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir el acuerdo precisado en el resultando anterior.

**b. Remisión del expediente.** Con posterioridad, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el

expediente integrado con motivo del aludido recurso de revisión del procedimiento especial sancionador a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**c. Turno de expediente.** Mediante el proveído correspondiente, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente **SUP-REP-179/2016**, y turnarlo a su ponencia 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 se cumplimentó, mediante el oficio suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

**d. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, la que se emite al tenor de los siguientes.

#### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el medio impugnativo que se resuelve, 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 X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación; 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, a través del cual se impugna un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la adopción de medidas cautelares.

**SEGUNDO. Procedencia.** Se tienen por cumplidos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**a. Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; en el que se hace constar el nombre y firma autógrafa de Juan Manuel Zepeda Hernández, diputado de la LIX Legislatura del Estado de México; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; refiere los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

**b. Oportunidad.** Se cumple el requisito en cuestión, porque de las constancias de autos se advierte que el acuerdo se emitió el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, en tanto se notificó el treinta y uno siguiente y si la demanda que da origen al recurso de

revisión en que se actúa se presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral el uno de noviembre inmediato, se evidencia que se presentó dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación de la emisión del acuerdo impugnado, en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c. Legitimación.** El requisito en comento se satisface, dado que se interpuso por Juan Manuel Zepeda Hernández, diputado de la LIX Legislatura del Estado de México, sujeto denunciado en el procedimiento ordinario del que derivó el acuerdo que se impugna.

**d. Interés jurídico.** Se surte el interés jurídico, porque el recurrente aduce que la resolución combatida transgrede su esfera jurídica al dictarse apartada de la legalidad.

**e. Definitividad.** De la normativa aplicable se desprende que no se prevé algún otro medio de impugnación que deba agotar el actor antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por colmado el requisito de procedencia en análisis.

**TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares y marco normativo.**

Previo al examen de los conceptos de agravio, resulta necesario precisar que las medidas cautelares se pueden decretar

por la autoridad competente a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia de la *litis*, así como para evitar un daño grave e irreparable a alguna de las partes en conflicto con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

La justicia cautelar tiene fundamento constitucional, al considerarse parte del Derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto, su finalidad es garantizar una situación de igualdad de los ciudadanos frente a la administración.

**El proceso cautelar se concibe como aquél que tiene por objeto una verdadera pretensión preventiva** –de tutela anticipada y provisional del derecho o interés o de las personas involucradas en el proceso-, **diversa de la pretensión o petición definitiva que se discute en el propio procedimiento.**

De ese modo, goza conceptualmente de **autonomía** por su peculiar estructura, grado de conocimiento diferenciado y particular canon para la adopción de la medida cautelar –a partir de una *superficialidad* que se distingue del conocimiento profundo y exhaustivo característico o propio de los procedimientos contenciosos-, por la **provisionalidad** de sus resoluciones.

En ese tenor, la pretensión o acción cautelar no es la propia del tema de fondo deducido en el proceso definitivo principal, porque no necesariamente se verifica la presencia de la segunda –pretensión final- en éste –providencia precautoria-, porque

aquella –pretensión de fondo-, aún cuando apunta a la tutela de otro derecho difiere de la medida precautoria.

La circunstancia de que pueda mediar ***identidad sustancial*** entre la pretensión de la medida cautelar y la pretensión de fondo, no significa que por ello se desconozca esa ***autonomía*** en el concepto descrito, toda vez que ambas son jurídicamente distintas, a punto tal, que difieren en la causa y cuando menos en la estabilidad y extensión de su objeto o más bien de la resolución que la admite o decreta.

En esas condiciones, la causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren simplemente verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora, en base a un conocimiento periférico o superficial –*la summaria cognitio*- y aspiran a una anticipación en términos generales que autoriza a obtener la tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso.

Por su parte, en la pretensión de fondo, la causa apunta a la demostración de la certeza plena sobre la existencia del derecho debatido, sea que para ello se comprenda exhaustivamente toda la relación jurídica.

La pretensión cautelar se diferencia de la pretensión o petición que se plantea en el proceso, sin que ello signifique que las medidas cautelares no deban reputarse como instrumentales o

accesorias, en el sentido de que se encuentran al servicio de la pretensión de fondo.

La medida cautelar es un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para conceder agilidad al desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos.

Asimismo, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima puede sufrir algún menoscabo irreparable.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado para suspender provisionalmente a partir de una apreciación preliminar, la conducta que se califica indebida.

Sobre este punto, se debe subrayar que el arábigo 8, del artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la posibilidad que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares, cuyos efectos son provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar la autoridad debe ponderar:

- **La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,**
- **El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama.**

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente; de ahí que para la provisión de esas medidas se impone que la autoridad responsable realice la evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte.

- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esa manera, la medida cautelar en materia electoral propende a evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el orden jurídico, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

Asimismo, para efectos de dilucidar si asiste razón al recurrente en relación a la medida cautelar se considera necesario tomar en cuenta lo siguiente:

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General establece que 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.

Al respecto, la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-3/2015 y acumulados**, sustentó que el artículo 134 constitucional, al establecer "**bajo cualquier modalidad de comunicación social**", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda, visual o auditivamente, propaganda

proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos y volantes, entre otros.

Además, el propio precepto constitucional dispone que en ningún caso esa propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En esa tesitura, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda prohibida, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año.
- En medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral y.

- En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

En tal sentido, en la referida ejecutoria de los recursos **SUP-REP-3/2015 y acumulados**, la Sala Superior estableció lineamientos interpretativos sobre la difusión de informes de labores que rindan los servidores públicos, tomando en consideración el marco legal y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en lo que interesa al presente asunto, la difusión de los informes de servidores públicos con el propósito de comunicar la rendición de informes a la sociedad, está acotada a lo siguiente:

- Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica, que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo respecto del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.
- Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores.

- El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.
- Tener cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley.
- Al partirse de la premisa atinente a que la esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía, entonces los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública respecto de la que se rinde cuentas, esto es, de las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.
- Así, la periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente.

- De modo que, en la propaganda en comento, la figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas a comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.
- En esa lógica, el informe debe limitarse a realizar, se insiste, un recuento del ejercicio genuino, auténtico y veraz de las actividades que se comunicaron a la ciudadanía, esto es, constituirse en corolario del acto gubernamental informativo y no un foro renovado para efectuar propaganda personalizada o proponer ideologías de impacto partidista que influyan en la sana competencia que debe existir entre las fuerzas y actores políticos, más aún, de frente a la proximidad de procesos comiciales.
- En su propia dimensión, esa difusión de ningún modo puede rebasar el plazo legalmente previsto para ello por la norma, porque de lo contrario se incurriría en transgresión a la ley por parte del servidor público y de todo aquél que participe en su difusión extemporánea.
- El contenido de la información que se rinde debe ser cuidadoso, por ser fundamental acotarla a los propios elementos relacionados con el informe de la gestión anual; por lo cual, no tiene cabida la alusión de actividades o

prácticas ajenas a la materia informada y menos aún, la promoción personalizada.

- En suma, la información debe estar relacionada necesariamente con la materialización del actuar público, esto es, ser una verdadera rendición de cuentas, porque aún cuando puedan incluirse datos sobre programas, planes y proyectos atinentes al quehacer del servidor público conforme a las atribuciones que tiene conferidas, tales actividades deben haberse desarrollado durante el año motivo del informe, o bien, ilustrar sobre los avances de la actuación pública en ese periodo concreto.
  
- Bajo esa arista, la promoción del informe adquiere un contexto que parte del reconocimiento como acto de información de la gestión pública y rendición de cuentas para transmitir a la sociedad el balance y resultados de las actuaciones de los servidores públicos, sin que implique un espacio, se reitera, para la promoción de ideologías o convicciones ajenas a la labor pública anual por quien lo despliega.
  
- Otra de las limitantes impuestas a los informes de labores es que de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

- En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.

En torno a la difusión de informes de labores, este órgano jurisdiccional ha emitido los criterios jurisprudenciales de rubro:

- **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO;**
- **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DE PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA; e**
- **INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**CUARTO. Síntesis de la denuncia y de las consideraciones del acuerdo reclamado.**

El presente asunto se origina con la denuncia presentada por Maribel Hernández Cruz en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández, Diputado del Congreso del Estado de México con motivo de la difusión de su primer informe de actividades

legislativas a través de propaganda fija y banners en el portal electrónico del periódico *El Universal*, derivado de que la divulgación de la propaganda excede el ámbito territorial de la responsabilidad del señalado funcionario público y no refiere a las actividades de las que pretende informar.

De acuerdo con la denunciante, la difusión del informe de labores se realizó fuera del ámbito territorial e incumple los requisitos que deben colmarse para la rendición de informes de gestión gubernamental (legislativa).

Aunado a que en concepto de la denunciante, constituye la promoción personalizada del Diputado local en contravención con lo previsto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el acuerdo **ACQyD-INE-128/2016** dictado el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, declaró procedente adoptar medidas cautelares, por lo que ordenó que en un plazo que no excediera de seis horas siguientes a su notificación, el denunciado debía realizar todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas a fin de suspender, retirar, cesar o cancelar la difusión de la propaganda fija y de internet alusiva o relacionada con su primer informe de labores legislativas, así como cualquier otra concerniente al informe referido o de contenido similar; asimismo, se vinculó a las personas físicas y morales involucradas en la divulgación del supracitado informe de labores a realizar los actos necesarios tendentes a retirar o

suspender la propalación de la propaganda objeto de la queja administrativa.

Sobre el particular, la responsable estimó, en un análisis preliminar y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, que los elementos contenidos en la publicidad fija y la concerniente al contenido del *banner* encontrado en el portal electrónico del periódico *El Universal*, podrían apartarse de las reglas sobre la rendición de informes de labores prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que en un examen apriorístico y bajo la apariencia del buen derecho, no se apreciaba que obedeciera a un genuino ejercicio de rendición de cuentas de la labor encomendada como diputado local en el Estado de México, a virtud de que no se hacía mención de actividades concretas llevadas a cabo en ejercicio de su función como legislador, ni se advertía el señalamiento de la fecha en la que formalmente se llevaría a cabo el informe de gestión.

**QUINTO. Expresión de agravios.** Para combatir las consideraciones del acuerdo controvertido, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el recurrente en el medio de impugnación al rubro indicado, expone sustancialmente:

- El Instituto Nacional Electoral carece de competencia para conocer de la queja administrativa.

- La vulneración a la garantía de audiencia derivado de la circunstancia de no haberse tomado en consideración por la responsable el escrito que presentó en respuesta al requerimiento que le fue formulado.
- Indebida fundamentación y motivación de la determinación controvertida.

**SEXTO. Estudio de Fondo.** Realizadas las precisiones que anteceden, enseguida se procede al estudio del fondo del asunto, a la luz de los agravios expresados y del material que conforma el acervo probatorio agregado a las constancias de autos.

Los disensos formulados por el recurrente se **desestiman** por las razones que enseguida se explican.

En lo concerniente a la aducida falta de competencia de la responsable para conocer de la queja administrativa y en consecuencia, para dictar la medida cautelar, resulta **infundado**.

El contenido de los artículos 134, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**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.

## Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

### Artículo 228

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto **por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución**, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, **no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.**

La lectura armónica de los preceptos normativos en comento, permite establecer la intención del legislador de evitar, en todo momento, la promoción personalizada de los servidores públicos; esto es, el uso de los mecanismos de comunicación social para difundir su imagen individualizada; lo cual se dirige a evitar la sobreexposición temporal y fuera del ámbito regional de su responsabilidad.

El debido uso de los recursos públicos -materiales y humanos-, derivado del artículo 134, de la Constitución, relacionado con el principio de equidad que recoge el numeral

41, de la propia Carta Magna, son valores que deben preservarse por las autoridades electorales, más allá de los procesos comiciales, porque el servicio público es constante; por ello, es que la existencia o no de un proceso electoral federal se constituye en un factor a considerar al momento de resolver en definitiva un procedimiento sancionador; empero, no puede ser el elemento que defina la competencia del Instituto Nacional Electoral.

Bajo este contexto constitucional, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prescribe entre otras reglas, la relativa a que el informe de labores o de gestión debe rendirse dentro del ámbito geográfico en que el servidor público desempeña sus funciones.

Así, para determinar la competencia del órgano electoral nacional, se debe analizar si en la denuncia se alega el incumplimiento de las normas previstas en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a la difusión de informes; en concreto, y en lo que al caso interesa, que haya ocurrido **fuera del ámbito geográfico de responsabilidad** y de gestión del servidor público, sin que para tal decisión se deba considerar la incidencia o no en un proceso electoral federal, toda vez que este aspecto, es un factor a ponderar, al momento de resolver en definitiva.

De esta forma, la Sala Superior considera que cuando las denuncias versen sobre hechos que involucren simultáneamente la probable violación a la prohibición prevista en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e infracciones a las reglas sobre **límites territoriales** a la permisión prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionadas con los mensajes atinentes a la rendición de informes sobre el desempeño de cargos públicos, el Instituto Nacional Electoral es competente para conocer y resolver, en plenitud de atribuciones.

Lo anterior, porque la competencia de la autoridad administrativa electoral nacional, cuando se denuncie propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, puede abordarse desde dos aspectos:

- Por la violación directa a lo dispuesto en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su incidencia en un proceso electoral federal y,
- Al tratarse de informes de gobierno por la violación a lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **aun cuando no haya incidencia en proceso electoral alguno, siempre y cuando se involucre la**

**vulneración sobre límites temporales y/o territoriales.**

En la especie, se denunció a Juan Manuel Zepeda Hernández, Diputado del Estado de México, por la presunta difusión indebida de su informe de labores a través de propaganda fija y un *banner* en la página de internet del periódico *El Universal*, que se aduce exceden el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público denunciado, en tanto se localizó propaganda física en la Ciudad de México y en el Estado de México, además de la difundida en internet.

La conclusión que antecede, se soportó por la autoridad en la inspección ocular que llevó a cabo la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, quien constató la existencia de un banner en la página de internet del periódico *El Universal*, alusivo al primer informe de labores legislativas del diputado local Juan Manuel Zepeda Hernández; asimismo, a través de las actas circunstanciadas levantadas por el Vocal Secretario de la 11 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México y del Vocal Secretario de la 30 Junta Distrital del Estado de México también de la autoridad administrativa electoral nacional, tuvo por acreditado, respectivamente, propaganda ubicada en el transborde de la estación Pantitlán, hacia la *Línea A* del metro de la Ciudad de México, y en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Conforme a lo anterior, se surte la competencia para conocer de la queja a favor del Instituto Nacional Electoral, en atención a que existen elementos que permiten colegir propaganda fuera del ámbito territorial del Estado de México, que es la entidad federativa en la cual ejerce su función legislativa el diputado denunciado.

En la tesis apuntada, se estima infundado el agravio en que se aduce la falta de competencia de la autoridad administrativa electoral nacional.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 4/2015 de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.**

En lo tocante a la vulneración a la garantía de audiencia, derivado de la circunstancia de no haberse tomado en consideración por la responsable el escrito que el recurrente presentó en respuesta al requerimiento que le fue formulado, se califica **infundado**.

La calificativa apuntada obedece a que opuestamente a lo alegado, el referido escrito de respuesta presentado en la queja administrativa presentada contra el hoy recurrente se tomó en

consideración por la autoridad responsable, tal como se aprecia del examen de la resolución impugnada, concretamente del Considerando Segundo, en el que se efectuó el análisis de los hechos denunciados y probanzas, y expresamente se hace referencia al ocurso que presentó el denunciado, en el cual aludió como fecha de su primer informe de actividades el veintiséis de octubre del año en curso, y que para su difusión contrató a diversas personas físicas y morales.

La circunstancia de que el recurrente, con posterioridad al plazo que tenía para dar respuesta al requerimiento de la autoridad, hubiese solicitado un plazo razonable para presentar probanzas, no vulnera la garantía de audiencia, en tanto se trata del dictado de medidas cautelares, las cuales por su propia naturaleza deben decretarse a la brevedad, para evitar una afectación irreparable.

La situación apuntada no afecta el derecho de defensa del recurrente, toda vez que será en el fondo del asunto, donde la autoridad tendrá la posibilidad de pronunciarse sobre todo el caudal probatorio y será hasta ese momento procesal cuando se determine sobre la posible vulneración al orden jurídico y, en su caso, la responsabilidad y sanciones que correspondan.

En lo atinente a la indebida fundamentación y motivación de la determinación controvertida, el agravio se **desestima**, porque opuestamente a lo alegado, a partir de un examen preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, existen elementos

probatorios que apuntan a tener por acreditada la aducida extraterritorialidad de la propaganda fija publicitada con motivo del primer informe de labores legislativas del diputado local denunciado.

Lo anterior, porque de las constancias de autos obra la documental pública consistente en el acta levantada por el Vocal Secretario de la 11 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral de la Ciudad de México, en la que da fe de la existencia de un anuncio publicitario colocado en el transborde de la estación Pantitlán hacia la Línea "A", correspondiente al sistema colectivo (Metro) en la Ciudad de México, a la cual se agregó la imagen de la publicidad encontrada, como se aprecia a continuación:



La referida probanza, al ser documental pública tiene valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 14 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto se trata de un documento elaborado en ejercicio de las funciones de la autoridad electoral.

De ese modo, al tomar en consideración que el ámbito de responsabilidad del diputado local es el Estado de México, se colige que la propaganda colocada en la Ciudad de México, en una apariencia del buen derecho, rebasa los límites territoriales permitidos, situación que apoya la decisión de decretar la medida cautelar para que se retire esa propaganda.

En lo atinente al contenido de la publicidad detectada, tanto en la Ciudad de México, como en el Estado de México, y el *banner* en la página de internet del periódico “*El Universal*”, la responsable estimó que en un examen preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se apreciaban elementos relacionados con la labor legislativa, a partir del examen que llevó a cabo de las imágenes siguientes, las cuales se agregaron a las actas levantadas con motivo de las diligencias que llevó a cabo personal de la responsable, las cuales tienen valor probatorio pleno, por tratarse de documentales públicas:

ESPECTACULAR



BANNER



Con recuadros en video con duración de dos segundos con las frases “ECONOMÍA FAMILIAR”, “SEGURIDAD PÚBLICA”, “EQUIDAD DE GÉNERO” y “EDUCACIÓN”.

Del examen de la propaganda fija y en internet, la responsable sostuvo, en forma ajustada a Derecho, que únicamente se observaban las frases relativas a: “JUAN ZEPEDA

PARA EL ESTADO DE MÉXICO MEJORES LEYES”, “1ER INFORME DE ACTIVIDADES LEGISLATIVAS LIX LEGISLATURA”, y concluyó que tales expresiones no podían asociarse con acciones determinadas y objetivas respecto a su labor legislativa durante el período que pretendía informar, ya que en la propaganda se destacaba la figura de su persona.

Asimismo, agregó que en apariencia del buen derecho, la publicidad podía ser considerada conculcatoria de las reglas sobre rendición de informes de labores, previstas en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al dejarse de apreciar que se ciñera a un genuino ejercicio de rendición de cuentas, dado que no hacía mención a las actividades concretas de las que, como legislador, pretendía informar.

Los razonamientos expuestos sustentan la decisión de dictar las medidas cautelares, lo cual pone de manifiesto que la responsable fundó y motivó el acuerdo reclamado, dado que además de citar los preceptos constitucional y legales aplicables, valoró las probanzas allegadas al sumario y realizó el ejercicio de adecuación de la hipótesis normativa a los hechos denunciados de los cuales coligió, en apariencia del buen derecho, la procedencia de las medidas cautelares, ante la posible afectación al orden jurídico que se podría generar y la lesión que ello generaría al bien jurídico protegido de permitirse continuar la difusión de la propaganda denunciada; sin que al efecto, las consideraciones torales en las cuales apoyó su decisión se

combatan de manera frontal por el recurrente, todo lo cual lleva a **desestimar** el motivo de inconformidad relativo.

En atención a que los agravios han resultado **infundados**, lo conducente es **confirmar**, en la materia de la impugnación, el acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y **fundado** se

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

**ÚNICO.** Se **confirma**, en la materia de la impugnación, el acuerdo reclamado.

**Notifíquese como corresponda.**

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como 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 Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**