

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-146/2016

ACTOR: MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO**

**MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIO: HUGO BALDERAS
ALFONSECA**

Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave **SUP-JRC-146/2016**, promovido por Marciano Nicolás Peñaloza Agama, representante propietario del partido político MORENA ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, contra la resolución de seis de abril de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, dentro de los expedientes JIN/011/2016 y su acumulado JIN/012/2016, y

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. De la narración de hechos que el partido político actor hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se observa lo siguiente:

I. Inicio del proceso electoral local. El quince de febrero de dos mil dieciséis, el Instituto Electoral de Quintana Roo celebró la

sesión solemne de declaratoria de inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2016.

II. Consulta de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo. El dos de marzo de dos mil dieciséis, Luis Alfonso Chi Paredes, apoderado general de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo el oficio CAPA-/CJ/092/2016, a fin de consultar respecto de la legalidad de llevar a cabo una encuesta de satisfacción de sus servicios y actualizar su padrón de usuarios en el Municipio de Othón P. Blanco, en periodo electoral.

III. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo. El veintidós de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo aprobó, en sesión ordinaria, el Acuerdo IEQROO/CG/A-082/2016, por el que da respuesta a la consulta planteada por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo.

IV. Juicios de inconformidad. El veintitrés y veintiséis de marzo del año en curso, los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática, respectivamente, promovieron juicios de inconformidad en contra del Acuerdo IEQROO/CG/A-082/2016 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO. Acto impugnado. El seis de abril de dos mil dieciséis, el Tribunal Electoral de Quintana Roo emitió sentencia

relativa a los expedientes JIN/011/2016 y su acumulado JIN/012/2016, en los siguientes términos:

“

[...]

RESUELVE

PRIMERO.- Se confirma el acuerdo IEQROO/CG/A-082-16, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual da respuesta a la consulta presentada por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, relacionada con el programa de visitas que pretende realizar dicha institución en periodo de veda electoral; de conformidad con lo señalado en el Considerando **SEXTO** de la presente resolución.

SEGUNDO.- Agréguese copia certificada de la presente resolución al medio de impugnación **JIN/012/2016**, toda vez que dicho expediente fue acumulado a la presente causa.

[...]

“

TERCERO. Juicio de revisión constitucional electoral. El nueve de abril de dos mil dieciséis, Marciano Nicolás Peñaloza Agama, representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo presentó, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral de esa entidad, escrito de juicio de revisión constitucional electoral dirigido a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz, a fin de impugnar la sentencia referida en el punto anterior.

I. Acuerdo de la Sala Regional. El trece de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Xalapa dictó un Acuerdo en el que ordenó integrar el Cuaderno de Antecedentes SX-48/2016, y remitir el escrito original del medio de impugnación a este órgano jurisdiccional, por considerar que

esa Sala Regional no tenía competencia para conocer y resolver la controversia planteada por el partido MORENA.

II.Recepción en Sala Superior. El quince de abril del presente año, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el escrito de demanda y la documentación respectiva.

III. Turno a ponencia. Mediante proveído de quince de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente del juicio al rubro indicado, y ordenó turnarlo a la Ponencia a su cargo, para proceder respecto a la consulta competencial formulada por el Magistrado Presidente de la Sala Regional Xalapa y, en su caso, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda y los autos en su ponencia.

V. Acuerdo de competencia. El veinte de abril del presente año, la Sala Superior acordó asumir la competencia para conocer y resolver el juicio al rubro indicado.

VI. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda; y posteriormente, al no existir diligencia pendiente por desahogar, determinó cerrar la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 86, 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio de revisión constitucional promovido por el partido político MORENA para impugnar la sentencia de seis de abril de dos mil dieciséis, que determinó que la encuesta de satisfacción que pretende realizar la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo en el Municipio de Othón P. Blanco, en el marco del proceso electoral local que se lleva a cabo en la citada entidad, no puede considerarse propaganda gubernamental.

SEGUNDO. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

a. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, se hizo constar el nombre del actor, domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello.

De igual forma, identifican el acto combatido y la autoridad responsable; además, del escrito de demanda se derivan los hechos en que se basa la impugnación y los conceptos de agravio; y se hace constar la firma autógrafa del promovente.

b. Oportunidad. Toda vez que el presente juicio está vinculado con el desarrollo del proceso electoral en Quintana Roo, el cómputo del plazo para la presentación de la demanda debe efectuarse contando todos los días como hábiles, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el escrito de demanda el actor señala que la sentencia que impugna le fue notificada personalmente el seis de abril del presente año, es decir, en la propia fecha en que se emitió, por lo que el plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para controvertir el mencionado acto de autoridad, transcurrió del siete al diez de abril del año en curso.

Por ello, se estima que en el caso la demanda se presentó en tiempo, dado que del sello de recepción se advierte que fue presentada el nueve de abril de dos mil dieciséis, es decir dentro del plazo de cuatro días que señala el artículo 8, de la mencionada Ley de Medios.

c. Legitimación y personería. El juicio es promovido por parte legítima, ya que conforme a lo previsto en el artículo 88, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos, como es en la especie lo hace MORENA, en consecuencia, se tiene por satisfecho ese requisito.

En lo tocante a la personería, también se cumple con tal exigencia, ya que es promovido por Marciano Nicolás Peñaloza Agama, representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, aunado a que esta, le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

d. Interés jurídico. Se actualiza en razón de que el partido político enjuiciante fue actor en el juicio de inconformidad JIN/011/2016, al cual recayó la sentencia de seis de abril de dos mil dieciséis cuya constitucionalidad combate y estima que le causa un perjuicio.

e. Definitividad. Se satisface el requisito de mérito en razón que, de conformidad con la normativa electoral del Estado de Quintana Roo, no existe un medio de impugnación por el cual resulte posible combatir la resolución que se reclama antes de esta instancia federal.

f. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se satisface este requisito,

toda vez que el actor en la demanda hace valer la conculcación a los artículos 1, 14, 16, 17, 41, fracción III, apartado C, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Federal, aspecto que colma el requisito de procedibilidad correspondiente, ello con independencia de que se actualicen o no tales violaciones, dado que esta exigencia es de índole formal, por tal motivo, la determinación correspondiente representa el fondo del asunto.

Lo anterior se apoya en la tesis de jurisprudencia de rubro: ***JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA¹***.

g. Violación determinante. En el caso se cumple el requisito previsto por el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, porque el asunto, en lo fundamental, está vinculado con la presunta inaplicación de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19, de la Ley Electoral de Quintana Roo que se relaciona con la difusión de propaganda gubernamental, y de estimarse fundados los agravios del partido político implicaría una eventual vulneración a la normativa electoral y al principio de equidad que rige a toda contienda electoral, que impactaría de manera directa en las preferencias de los electores durante el proceso electoral local en Quintana Roo.

h. Reparabilidad jurídica y materialmente posible. En relación con el requisito contemplado en el artículo 86, párrafo 1,

¹ Consultable en la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral" Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 408-409.

incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dado que lo que pretende el partido demandante es que se revoque la sentencia de seis de abril de dos mil dieciséis, cuestión que, de ser el caso, es viable.

TERCERO. Sentencia reclamada. En razón de que no constituye obligación legal incluir el fallo reclamado en el texto de la presente sentencia, se estima innecesario su transcripción, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su análisis debido.

CUARTO. Síntesis de agravios. La Sala Superior estima innecesario transcribir los disensos expuestos por el actor, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de este órgano jurisdiccional, dado que tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda, y se estudian y dan respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente expresados, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*; lo anterior, sin perjuicio que, de considerarse pertinente, se realice una síntesis de estos.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE**

CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN².

En atención a lo anterior, el partido político MORENA sostiene, sustancialmente, lo siguiente:

Que le causa agravio el considerando sexto de la resolución que impugna, toda vez que la autoridad responsable señaló que el Instituto Electoral de Quintana Roo no aplicó los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19, de la Ley Electoral de la entidad federativa, en razón que fueron declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Acción de Inconstitucionalidad 129/2016, de once de febrero de dos mil dieciséis.

El partido actor estima que al percatarse de tal invalidez, la autoridad responsable debió contemplar que la parte declarada inconstitucional del artículo 19, de la Ley Electoral de la entidad, por aquel Alto Tribunal, regulaba lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, apartado C y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, por lo tanto, debió aplicarlos.

Por ello, el actor estima que el tribunal responsable indebidamente tomó en consideración lo establecido en la Ley de Alcantarillado del Estado de Quintana Roo y en el Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de la

² Tesis 2ª./J.58/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, mayo de 2010, p. 830.

entidad, otorgando un trato preferente sobre lo previsto en la Carta Magna, a pesar de encontrarse jerárquicamente inferior a ella y, en consecuencia, justificó la vulneración a lo regulado en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal, respecto a la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales.

Finalmente, el actor menciona que toda la argumentación expuesta en la sentencia impugnada carece de validez al dejar de observar el principio de jerarquía normativa y querer confundir bajo el argumento sofista de que los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19, de la Ley Electoral de Quintana Roo fueron declarados inválidos y que, por lo tanto, no podía aplicar lo dispuesto en esa norma.

QUINTO. Estudio de fondo. Para llevar a cabo el análisis de los agravios, es importante destacar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral, implica el cumplimiento irrestricto de ciertas reglas y principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre estos principios destaca el hecho de que, en atención a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los medios de impugnación como el que nos ocupa, no procede la

suplencia de las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando éstos no puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, ya que el juicio de revisión constitucional electoral es de estricto Derecho, por lo que impone a la Sala Superior el imperativo de resolver la controversia con sujeción estricta a los agravios expuestos por el enjuiciante.

Como ha sostenido reiteradamente esta instancia jurisdiccional, se ha admitido que la expresión de agravios se puede tener por formulada con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección del escrito de demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo jurídico o utilizando cualquier fórmula deductiva, inductiva o dialéctica, dado que el juicio de revisión constitucional electoral no está sujeto a un procedimiento o formulario solemne.

Sin embargo, como requisito indispensable para tener por formulados los agravios, se exige la expresión clara de la causa de pedir, detallando la lesión o perjuicio que ocasiona el acto o sentencia impugnada, así como los motivos que originaron ese agravio.

Esto, para que con la argumentación expuesta por el enjuiciante, dirigida a demostrar la ilegalidad en el proceder de la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio y resolución, conforme a los preceptos jurídicos aplicables.

De ahí que los motivos de disenso deben estar encaminados a desvirtuar todas y cada una de las

consideraciones o razones, de hecho y de Derecho, que la autoridad responsable tomó en cuenta al emitir su sentencia, esto es, el actor debe hacer patente que los argumentos en los que la autoridad enjuiciada sustentó el acto reclamado, conforme a los preceptos normativos que estimó aplicables, son contrarios a Derecho.

A) Marco normativo.

Antes de iniciar con el análisis de los agravios, es preciso citar los artículos legales y constitucionales aplicables al caso concreto:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[...]

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

[...]

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 242.

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo 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.

Ley Electoral de Quintana Roo

Artículo 19.- Quedan prohibidos los actos que generen presión a los electores.

Se consideran actos de presión, ejercer apremio, coacción, amagos, amenazas e intimidación que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos político electorales.

La actuación de los poderes públicos en todo momento será imparcial, por lo que sus servidores no intervendrán directa o indirectamente a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, candidato o precandidato.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo; debiendo entenderse

que la realización de obras y ejecución de programas continuarán realizándose.

No se considerará como propaganda personalizada, la información que difundan los medios de comunicación social, respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales.

Las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten por motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.

El servidor público que incurra en la prohibición prevista en este artículo, será sujeto de responsabilidad administrativa en términos de la ley correspondiente.

El Instituto será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.

B) Análisis de los agravios.

Los agravios previamente referidos serán estudiados de manera conjunta, sin que esto menoscabe la esfera de derechos del partido político actor, ya que no es la forma en que se analizan los agravios lo que puede originar una lesión, sino que, lo relevante es que todos sean estudiados, tal como se afirma en la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN³.**

De la lectura del escrito de demanda, se advierte que la pretensión del partido político MORENA es que se revoque la resolución de seis de abril del presente año, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Su causa de pedir la sustenta en que la sentencia reclamada carece de validez, dado que otorgó de forma indebida

³ Consultable en la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral" Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, página 125.

superioridad normativa a disposiciones legales del ámbito local, de frente a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de difusión de propaganda gubernamental, y que con esto justificó la vulneración de lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal.

El partido actor sostiene que le causa agravio el considerando sexto de la resolución que impugna, toda vez que el tribunal responsable señaló que el Instituto Electoral de Quintana Roo no aplicó los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19, de la Ley Electoral de la entidad federativa, en razón que fueron declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Acción de Inconstitucionalidad 129/2016, de once de febrero de dos mil dieciséis.

El partido inconforme estima que al percatarse de tal invalidez, el tribunal responsable debió contemplar que la parte declarada inconstitucional del artículo 19, de la Ley Electoral de la entidad, por aquel Alto Tribunal, regulaba lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, apartado C y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, por lo tanto, debió aplicarlos.

Por ello, el actor afirma que el tribunal responsable indebidamente tomó en consideración lo establecido en la Ley de Alcantarillado del Estado de Quintana Roo y en el Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de la entidad, otorgando un trato preferente sobre lo previsto en la

Carta Magna, a pesar de encontrarse jerárquicamente inferior a ella y, en consecuencia, justificó la vulneración a lo regulado en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal, respecto a la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales.

Del análisis efectuado a la resolución impugnada, se advierte que contrario a lo argumentado por el partido actor, si bien el tribunal responsable refirió que el once de febrero del año en curso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 Y 137/2015 en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 19, párrafos cuarto, quinto y sexto, de la Ley Electoral de Quintana Roo; esto no fue con la finalidad de justificar una vulneración a lo establecido en el artículo 41 constitucional.

Ello, porque el tribunal responsable llevó a cabo una interpretación sistemática y funcional de lo establecido en las normas federales referidas en relación con disposiciones del ámbito local; al efectuar un análisis del principio jurídico tutelado en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, respecto a la prohibición de la difusión en medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, así como a las excepciones que prevé en cuanto a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios

educativos y de salud, y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Tal como se advierte en el considerando sexto de la sentencia impugnada, cuya parte que interesa se transcribe a continuación:

[...]

Los partidos promoventes aducen que en el acuerdo controvertido la responsable inobservó lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en relación a que dentro de las excepciones no se encuentra comprendida la encuesta de satisfacción de usuarios de la CAPA, por lo que debió determinar que dicho órgano descentralizado se abstenga de realizar programas y encuestas durante la veda electoral.

Al respecto, la Constitución Federal en su artículo 41 Base III, Apartado C, segundo párrafo, contiene una norma prohibitiva que establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, estatales, como los municipales, y cualquier otro ente público.

La misma norma constitucional precisa que existirán excepciones, a saber, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Es importante mencionar que en el ámbito local, los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19 de la Ley Electoral de Quintana Roo, que originalmente guardaban relación con el tema de propaganda gubernamental, fueron declarados inválidos en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130, 131, 132, 133 y 137, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha once de febrero de dos mil dieciséis, por lo tanto, contrario a lo aducido por los partidos promoventes, la responsable no podía aplicar lo dispuesto en la misma.

Al respecto, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 209 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que regula la misma prohibición constitucional respecto a la propaganda gubernamental emitida por los poderes federales, estatales y municipales, así como de otros entes públicos, con las excepciones mencionadas anteriormente.

Ahora bien, el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución Federal, en correlación al segundo párrafo del artículo 166 BIS de la Constitución Local, disponen de manera similar que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan dichos servidores públicos deberán tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En relación con lo anterior, es importante retomar que respecto a la propaganda gubernamental, ésta se entiende como “los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación”⁴.

De lo previsto, ésta autoridad jurisdiccional advierte que no le asiste la razón a los partidos impetrantes, ya que parten de una premisa falsa al considerar que la actividad que pretende realizar la CAPA, es una actividad de difusión de propaganda gubernamental, dado que, tal y como se pudo advertir del formato de la encuesta que se adjunta a la solicitud del organismo descentralizado, la misma no puede catalogarse como propaganda gubernamental ni tampoco como un acto de difusión de ésta, en relación a lo siguiente.

[...]

De la “Encuesta de Satisfacción CAPA”, misma que obra a fojas 000084 del expediente JIN/011/2016 se desprende que la misma contiene cuatro preguntas relacionadas con el desempeño del organismo descentralizado, así como la atención a usuarios y la prestación del servicio.

En razón de lo anterior, se advierte que de ninguna forma se está realizando propaganda gubernamental, es decir, no están realizando actos o distribuyendo escritos en donde se esté haciendo del conocimiento a la ciudadanía la imagen, cualidades o calidades, logros políticos y económicos, partido de militancia de algún servidor o funcionario público y con ello pretenda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado candidato o partido político.

Como se puede advertir, tampoco se está asociando ningún logro de gobierno con alguna persona más que con la institución, ni se está utilizando el nombre y las imágenes en apología de algún servidor público con el fin de promocionarlo con fines político electorales.

De ahí que, al no ser calificada la pretendida encuesta como propaganda gubernamental, tampoco puede considerarse que la misma se encuentre comprendida dentro de las excepciones previstas en el artículo 209 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo cual, el actuar de la responsable resulta conforme a derecho y apegada al principio de legalidad.

Ahora bien, por cuanto a que la responsable actúa contrario a la norma, al autorizar la acción de la CAPA como si ésta fuera una obra o ejecución de un programa, puesto que el artículo 18 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, no establece que la función de realizar encuestas esté directamente relacionada con la función pública encomendada por ley, y que ésta debió ser entendida y valorada como una acción de comunicación gubernamental; sus alegaciones devienen infundadas, en razón de lo siguiente:

⁴ Concepto dicho por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-360-2012.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, para asegurar una mejor realización de las obras de abastecimiento de Agua Potable y para mejorar la prestación de los servicios a su cargo, cada Organismo Operador contará con una Junta Técnica a cuyo cargo quedará verificar las mejoras en eficiencia que el Organismo Operador anuncie.

El artículo 18 del ordenamiento antes citado establece que los servicios públicos de agua potable y alcantarillado estarán a cargo de un organismo público descentralizado, de naturaleza mixta estatal y municipal, con domicilio legal en la Capital del Estado, que se denominará "Comisión de Agua Potable y Alcantarillado", cuya constitución y funcionamiento serán regulados por la presente ley y disposiciones reglamentarias relativas.

Asimismo, el artículo 19, fracción IV de la ley en cita, dispone que para el cumplimiento de su objeto, la Comisión formulará y mantendrá actualizado el Padrón de Usuarios de los servicios a su cargo.

Por su parte, el artículo 44 fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, dispone que al frente de la Unidad de Participación Social estará un Director que tendrá entre sus atribuciones diseñar y aplicar encuestas y sondeos de opinión que orienten las acciones de la Comisión.

De lo establecido en los artículos referidos con antelación, este órgano jurisdiccional aduce que dentro de las actividades del organismo descentralizado, se encuentra previsto aplicar encuestas y sondeos de opinión que sirvan de orientación para mejorar la prestación de los servicios a su cargo, por lo tanto, éstas deben considerarse como parte de las actividades propias de la función pública encomendada por la ley y no deben ser suspendidas en periodo electoral, máxime que como ya se refirió anteriormente, las mismas no son consideradas propaganda gubernamental.

[...]

De lo trasunto se evidencia que el tribunal responsable contempló además de lo establecido en leyes y reglamentos locales, lo preceptuado en los artículos 41 y 134, de la Constitución Federal, y 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que también regula la prohibición de la difusión de propaganda electoral con las excepciones constitucionales, con lo que se evidencia que no aplicó leyes y reglamentos locales otorgándoles una jerarquía mayor que las normas federales.

Con lo que se colige que el tribunal responsable revisó la actuación de la autoridad administrativa electoral a la luz de lo dispuesto en los artículos 41 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 166 bis, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en razón que en estas disposiciones se estableció la obligación de los funcionarios públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Esto, en el entendido de que el orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas se halla constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior. Cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico.

Por ello, la Sala Superior estima que el argumento aducido por el partido actor consistente en la vulneración de la jerarquía de normas establecida en el artículo 133 constitucional, es **infundado**, porque si bien el Tribunal Electoral de Quintana Roo refirió en su sentencia lo dispuesto en los artículos 7, 18, 19, fracción IV, de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado

y 44, fracción XVIII⁵, del Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado estatal, fue con la finalidad de evidenciar las facultades conferidas a ésta respecto a la aplicación de encuestas para la actualización de su padrón de usuarios.

Esto es así, dado que de la lectura efectuada a la resolución impugnada, se advierte que la referencia de las disposiciones locales no significó un ejercicio de jerarquización indebido de normas, sino que con ello se complementó el análisis de la conducta denunciada; ya que en la sentencia que ahora recurre el partido político MORENA se concluyó que la aplicación de las encuestas de satisfacción que pretende realizar la referida Comisión de Agua en el Municipio de Othón P. Blanco, en Quintana Roo, durante el proceso electoral que se desarrolla en esa entidad, no constituye propaganda gubernamental, y por el contrario, el tribunal responsable después de efectuar el análisis del contenido de la encuesta citada, determinó que tal actividad no

⁵ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo:**

ARTICULO 7º.- Para asegurar una mejor realización de las obras de abastecimiento de Agua Potable y para mejorar la prestación de los servicios a su cargo, cada Organismo Operador contará con una Justa Técnica que se integrará con el Presidente Municipal y con representantes de los principales sectores de la población en el Municipio de que se trate, a cuyo cargo quedará:

[...]

b. Promover la participación ciudadana;

c. Acordar programas extraordinarios que requieran aportaciones o cooperaciones;

d. Verificar las mejoras en eficiencia que el Organismo Operador anuncie;

[...]

ARTICULO 19.- Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión realizará las siguientes funciones:

[...]

IV. Formular y mantener actualizado el Padrón de Usuarios de los servicio a su cargo

[...]

Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo:

Artículo 44.- Al frente de la Unidad de Participación Social estará un Director que tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XVIII. Diseñar y aplicar encuestas y sondeos de opinión que orienten las acciones de la Comisión;

[...]

constituía propaganda gubernamental y que tenía asidero en la respectiva legislación de Quintana Roo; determinación que no es combatida por el partido político actor y por ello debe seguir rigiendo.

Así, se considera que la decisión tomada por el tribunal responsable es apegada a Derecho, dado que coincide con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**⁶.

El cual se ha orientado a sostener que la revisión del actuar de los servidores públicos no debe limitar el ejercicio de la función pública respecto de las actividades que las normas especializadas han establecido para el debido funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

En virtud de lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que la sentencia impugnada es conforme a Derecho, y por ello se debe confirmar.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

⁶ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76.

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia recurrida.

NOTIFÍQUESE: por correo electrónico a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, así como al Tribunal Electoral de Quintana Roo; **personalmente** al partido político actor a través de la referida Sala Xalapa, y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2, 3 y 5, y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95 y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO