

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-62/2014

RECURRENTE: MARCELO
EUGENIO GARCÍA ALMAGUER

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL, AUTORIDAD
SUSTITUIDA POR EL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: RODRIGO
TORRES PADILLA, LUCÍA
GARZA JIMÉNEZ Y MARÍA DE
LOS ÁNGELES VERA OLVERA

México, Distrito Federal, veintiocho de mayo de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-62/2014**, interpuesto por Marcelo Eugenio García Almaguer, a través de su representante Héctor Blas Alonso Chumacero, en contra de la resolución CG133/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/3/2014, y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos narrados por el recurrente, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del procedimiento. El diecisiete de enero de dos mil catorce, el Partido Revolucionario Institucional presentó escrito ante el Consejo General Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, mediante el cual hizo de su conocimiento hechos que podrían constituir violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual fue radicado bajo la clave de expediente **SCG/PE/PRI/CG/3/2014.**

El veintidós del mismo mes y año, la Comisión de Quejas y Denuncias del referido Instituto determinó la improcedencia de la solicitud de adoptar medidas cautelares, planteada por el Partido Revolucionario Institucional.

2. Emplazamiento. El catorce de marzo del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del propio Instituto, dictó acuerdo en el cual estableció que, como mediante proveído de veintidós de enero pasado se admitió a trámite el asunto, reservándose lo conducente a la etapa de emplazamiento, se ordenaba dar inicio al procedimiento administrativo especial sancionador en contra de los sujetos denunciados y se señaló día y hora para que tuviera verificativo la audiencia respectiva, lo cual aconteció el veintiséis de marzo siguiente.

3. Resolución impugnada. El veintiocho de marzo de dos mil catorce, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG133/2014, en la que determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

[...]

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se **declara la incompetencia** para conocer de la denuncia presentada en contra del C. Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del estado de Puebla, por lo que hace al motivo de inconformidad consistente en la presunta colocación de propaganda alusiva a los apellidos del citado Gobernador, así como de la frase “Transformando Puebla”; a través de vallas electrónicas ubicadas al interior de los recintos “Estadio Caliente”, “Estadio Azul”, y “Estadio Nemesio Diez”, en términos de lo argumentado en el Considerando TERCERO.

SEGUNDO. Remítanse al **Instituto Electoral del Estado de Puebla copia certificada de las constancias que integran el presente expediente, así como copia certificada del fallo que por esta vía se emite**, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho proceda, en términos de lo argumentado en el Considerando CUARTO.

TERCERO. Se **declara fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **C. Marcelo Eugenio García Almaguer, otrora Director General de Puebla Comunicaciones del Gobierno del estado de Puebla**, por lo que hace a las infracciones y el motivo de inconformidad sintetizado en el inciso A) del considerando denominado “Fijación de la Litis”, en términos del Considerando DÉCIMO.

CUARTO. Se **declara infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del C. **Rafael Moreno Valle, Gobernador del estado de Puebla**, así como de los **CC. Nelson Galván Benítez, Héctor Antonio Alcudia Goya, y José Arnulfo Jaime Martínez Hernández, otrora Encargado, titular de la Dirección General, y Subdirector de Comercialización, todos de Puebla Comunicaciones del gobierno del estado de Puebla, respectivamente**, al no haber conculcado los dispositivos legales que se les pretendían atribuir por lo que hace al motivo de inconformidad sintetizado en el inciso A) del considerando

denominado "Fijación de la Litis", en términos del Considerando DÉCIMO.

QUINTO. Dése **vista** con copia certificada de esta Resolución y de las actuaciones que integran el expediente citado al rubro a la **Secretaría de la Contraloría del Gobierno del estado de Puebla**, respecto a la responsabilidad del C. **Marcelo Eugenio García Almaguer, otrora Director General de Puebla Comunicaciones del gobierno del estado de Puebla**, para que en el ámbito de sus atribuciones proceda conforme a derecho, en términos del Considerando UNDÉCIMO.

SEXTO. En atención a lo ordenado en el Punto Resolutivo QUINTO, con fundamento en lo previsto en el artículo 355, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a la responsabilidad del servidor público mencionado, hágase del conocimiento de la **Secretaría de la Contraloría del Gobierno del estado de Puebla**, que deberá informar **al Instituto Federal Electoral, dentro del término de 15 días hábiles, las medidas que haya adoptado**, como lo requiere el inciso b), de la disposición legal referida en el presente párrafo.

SÉPTIMO. Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Partido Acción Nacional**, al no haber transgredido lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos a) y u), y 342, numeral 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del motivo de inconformidad sintetizado en el inciso B) del Considerando "Fijación de la Litis", en términos del Considerando DUODÉCIMO.

OCTAVO. En términos del Considerando DÉCIMO TERCERO de la presente Resolución iníciase Procedimiento Ordinario Sancionador en contra de los servidores públicos, personas físicas o de quien resulte responsable, por la comisión de conductas que podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, consistentes en la negativa a proporcionar la información que les fue requerida en el presente expediente.

...

[...]"

II. Recurso de apelación. Mediante escrito presentado el ocho de mayo del presente año, ante la Secretaría

Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, Marcelo Eugenio García Almaguer, por conducto de su representante, interpuso recurso de apelación en contra de la anterior resolución.

1. Trámite y sustanciación. El quince de mayo siguiente se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el oficio INE/SCG/0636/2014, signado por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió la documentación atinente al presente medio de impugnación.

2. Turno. En la propia fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-RAP-62/2014** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior se cumplimentó mediante el oficio TEPJF-SGA-2046/14, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

III. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia, admitió a trámite el recurso y declaró cerrada la instrucción, con lo cual quedó el asunto en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación en que se actúa, con fundamento en lo previsto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42, apartado 1, 44, apartado 1, inciso a) y 45, apartado 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por una persona física, para controvertir la resolución CG133/2014, de veintiocho de marzo del presente año, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, en el expediente SCG/PE/PRI/CG/3/2014, en la cual, entre otras cosas, se declaró fundado el procedimiento especial sancionador incoado en su contra, en su carácter de Director General de Puebla Comunicaciones del Gobierno del Estado de Puebla.

SEGUNDO. Procedencia. Se cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a. Forma. El recurso de apelación se presentó por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral; en el mismo se precisan el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del apelante.

b. Oportunidad. El presente medio de impugnación se interpuso dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada CG133/2014, se emitió el veintiocho de marzo del presente año y ésta fue notificada al impugnante el treinta de abril siguiente; por tanto, el término para la presentación del medio de impugnación que se resuelve, transcurrió del viernes dos de mayo del año en curso, al jueves ocho del mismo mes y año, excluyendo los días tres y cuatro de mayo del citado año, por ser sábado y domingo, así como el primero y cinco del mismo mes, por no contar para el cómputo de los términos para la interposición de medios de impugnación, conforme a los artículos primero y segundo del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2008, de treinta de abril de dos mil ocho, relativo a la determinación de los días inhábiles, para los efectos del cómputo de los plazos

procesales en los asuntos jurisdiccionales competencia del Tribunal Electoral.

Por tanto, si el escrito de este recurso se presentó el ocho de mayo del año que transcurre, es claro que resulta oportuna su presentación.

c. Legitimación. El recurso de apelación fue interpuesto por Marcelo Eugenio García Almaguer, por conducto de su representante legal, de modo que se encuentra acreditada su legitimación en términos de lo previsto en el artículo 45, apartado 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Personería. El medio de impugnación fue promovido por Héctor Blas Alonso Chumacero, en su carácter de representante legal de Marcelo Eugenio García Almaguer, personalidad que le fue expresamente reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, por lo que se encuentra satisfecho el requisito establecido en el artículo 45, apartado 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e. Interés jurídico. El apelante acredita su interés jurídico en razón de que, a través de la resolución que se impugna, se declaró fundado el procedimiento especial sancionador instaurado en su contra, en su otrora carácter de

Director General de Puebla Comunicaciones del Gobierno del Estado de Puebla, al quedar acreditado que la infracción consistente en la promoción personalizada de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, era imputable al ahora apelante, entonces Director General de Puebla Comunicaciones del Gobierno del Estado de Puebla, ya que era el responsable de la comunicación social del gobierno del Estado en la época en la que se llevó a cabo la difusión de los promocionales denunciados.

Por consiguiente, la presente vía deviene idónea y útil para reparar las pretendidas violaciones alegadas, en caso de determinar la ilegalidad de tal determinación.

f. Definitividad. La resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada; de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

Al acreditarse todos los supuestos de procedibilidad señalados y sin que este órgano jurisdiccional advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia del presente medio de impugnación, lo conducente es analizar y resolver el fondo del asunto planteado.

TERCERO. Estudio de fondo. El apelante expresa como agravio que la resolución impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, en virtud de que

SUP-RAP-62/2014

el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, de acuerdo con lo establecido por el artículo 134 constitucional y 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debió declinar la competencia para que conociera del asunto el Instituto Electoral del Estado de Puebla ya que, a su decir, no se surte la condición de que exista un proceso electoral federal o de que concurren elecciones locales.

Por lo cual, sostiene el recurrente, constituye una flagrante violación a sus derechos que la autoridad administrativa electoral federal se declare competente para conocer y resolver sobre el asunto de referencia, por lo que se vulnera lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Asimismo, el apelante señala que la responsable justifica su competencia con argumentos contrarios a Derecho, como son los relativos a que de la indagatoria implementada por la autoridad señalada como responsable, y dadas las respuestas a los requerimientos de información que les fueron formulados a los servidores públicos denunciados, no se advirtieron elementos, información o documentación para declinar la competencia a favor de otra autoridad, y a que en los Estados de Coahuila y Nayarit, al momento de la comisión de los hechos, ya habían dado inicio sus respectivos procesos electorales locales.

Lo anterior, ya que a su decir, los argumentos de la autoridad responsable son carentes de toda legalidad, puesto que, por una parte, la información o documentación que solicita a los presuntos responsables de la violación de una norma electoral, no es el método a través del cual pueda determinar o no su competencia para conocer de un procedimiento electoral, dado que no existe disposición legal que determine que la competencia de la autoridad administrativa electoral deba sujetarse a tal situación, sino que está sujeta a la existencia de procesos electorales federales, situación que en la especie no acontece, y por otra, el hecho de que existan elecciones locales en distintas entidades federativas, no faculta al Instituto Federal Electoral para resolver el asunto de mérito, pues de acuerdo a lo establecido en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo será competente cuando existan procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

Además, el impugnante aduce que si bien el Instituto Electoral del Estado de Puebla no está facultado para sancionar a los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión, eso no es impedimento para poder conocer y resolver respecto de las conductas que presuntamente desplegó, por lo que es incorrecto el argumento de la responsable relativo a que, de omitirse tal situación se

violarían de manera flagrante los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que la pretensión del actor es que se revoque la resolución impugnada, a fin de que se declare su incompetencia para conocer de la denuncia y se remita al órgano administrativo electoral del Estado de Puebla, para que conozca y resuelva el procedimiento sancionador correspondiente.

La causa de pedir la sustenta, esencialmente, en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sustituido por el Instituto Nacional Electoral, no es la autoridad competente para conocer y resolver el asunto, por presuntas violaciones al artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Sala Superior considera que los anteriores planteamientos resultan **infundados**, por las siguientes consideraciones:

Contrario a lo afirmado por el apelante, el Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral, sí tiene competencia para conocer del procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/3/2014, por lo que hace a la presunta violación a lo dispuesto en el artículo 228, numeral cinco, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales, en relación con el 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, con motivo de la supuesta transmisión en canales de televisión y estaciones de radio con promocionales alusivos a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, en los que se difunde su nombre e imagen, con motivo de su tercer informe de gobierno.

Al respecto, en la resolución impugnada, el Instituto responsable sostuvo que era competente para conocer sobre conductas presuntamente conculcatorias del artículo 134 Constitucional, relacionado con el artículo 228, numeral 5, del código electoral federal, siempre y cuando dichas conductas se refieran de forma directa o indirectamente, inmediata o mediata, a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

En el caso en específico, determinó asumir competencia, toda vez que se advertían indicios suficientes sobre la difusión de los promocionales denunciados en radio y televisión, de manera extemporánea y extraterritorial, lo cual podría contravenir lo previsto en el artículo 228, numeral 5, en relación al artículo 134 de la Carta Magna, conforme a lo siguiente:

Mediante Acuerdo de diecisiete de enero de dos mil catorce se determinó asumir competencia, *prima facie*,

SUP-RAP-62/2014

derivado de la falta de delimitación o reglas específicas sobre la competencia de las autoridades electorales, administrativas o de cualquier naturaleza jurídica, del ámbito federal o local, respecto a hechos en materia de radio y televisión, relacionados con la presunta conculcación a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, en relación con el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, de conformidad con el criterio sustentado por esta Sala Superior, en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-184/2010, en el que se determinó que el Instituto Federal Electoral asumiera competencia *prima facie* para conocer sobre los hechos denunciados y, en su caso, atendiendo las diligencias de investigación, así como la información recabadas, determinara si ha lugar o no a la aplicación del artículo 228, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, el Instituto responsable señaló que como de la indagatoria implementada, y dadas las respuestas recaídas a los requerimientos de información que les fueron formulados a los servidores públicos denunciados, no se advertía elementos, información o documentación que permitiera declinar la competencia a favor de otra autoridad, asumió competencia para conocer sobre estos hechos.

Lo anterior porque, según dijo, el quejoso denunció la presunta difusión de los promocionales materia de denuncia,

fuera del ámbito territorial de gestión del servidor público denunciado, teniendo como medio comisivo la radio y la televisión, lo cual podría constituir una conculcación a lo establecido en el artículo 228, numeral 5 del código electoral federal, en relación con el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

En este tenor, señaló que de la indagatoria implementada se advirtieron indicios respecto a que los promocionales denunciados fueron difundidos a través de emisoras de radio y televisión con audiencia fuera el ámbito de responsabilidad de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, es decir, se contaba con indicios suficientes, sobre la presunta difusión de los promocionales de mérito, en veinticinco entidades federativas, además del Estado de Puebla, siendo que los Estados de Coahuila y Nayarit, al momento de la comisión de los hechos, ya habían dado inicio a su respectivo proceso electoral local, puesto que el primero de noviembre de dos mil trece inició el de Coahuila y el siete de enero del presente año dio inicio el de Nayarit.

De igual forma, se precisó que el trece de enero del año en curso dio inicio el proceso electoral extraordinario del Ayuntamiento Acuamanala de Miguel Hidalgo, Tlaxcala.

También sostuvo que esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-113/2013, estableció que se ampliaban los alcances de la competencia en los asuntos en

SUP-RAP-62/2014

donde se denunciara la violación al artículo 134 constitucional, en relación con el precepto 228, numeral 5, del código electoral federal, a saber:

1. Cuando los hechos infractores incidan en un proceso electoral federal, y

2. Cuando se surta uno de los supuestos de competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, es decir, cuando estén involucrados en la infracción aspectos vinculados a radio y televisión, de los tiempos que en dichos medios corresponden al Estado (por ser competencia exclusiva).

Asimismo, señaló que la Jurisprudencia 25/2010, de rubro: "PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.", ha establecido que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, entre otros, en el supuesto que se refiere a la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales estatales de los municipios u órganos del gobierno del Distrito Federal y de cualquier otro ente de carácter público.

Por tanto, con base en los argumentos expuestos y con la finalidad de que la realización de una probable conducta

contraria a Derecho no quedara sin tutela administrativa y judicial efectiva, el Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral, determinó asumir competencia ante la presunta realización de actos de promoción personalizada, presuntamente violatorios del artículo 228, numeral 5, del Código Electoral Federal, en relación con el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que se denunció la difusión de promocionales de radio y televisión alusivos al Tercer Informe de Gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, en los que se difundía su nombre e imagen, mismos que fueron transmitidos fuera del ámbito geográfico de responsabilidad, y presuntamente fuera del término concedido para ello.

Lo anterior, ya que, a decir de la autoridad administrativa electoral federal, en caso de determinar la incompetencia del asunto, por lo que hacía al motivo de inconformidad en cita, se estaría ordenando a una autoridad administrativa local, conocer, resolver y, en su caso, sancionar conductas y aplicar normatividad de otras entidades federativas, que escapaban a su esfera de competencia, como lo eran los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión que presuntamente difundieron los promocionales denunciados, fuera del ámbito de responsabilidad del gobernador denunciado y del término concedido para ello.

SUP-RAP-62/2014

En consecuencia, el Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, determinó asumir competencia por lo que hace al motivo de inconformidad materia de estudio, de manera excepcional, dadas las circunstancias en que se cometió la conducta denunciada, es decir, que están relacionadas con un informe de labores, con supuesta difusión fuera del ámbito geográfico de responsabilidad de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, cuyos medios comisivos fueron la radio y la televisión, y a efecto de evitar la dilación del asunto.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral, es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, por la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

De igual forma, que tratándose de denuncias que 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 temporales o territoriales de la propaganda previstas en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionadas con la rendición de informes sobre el desempeño de cargos públicos, será competencia del Instituto Nacional Electoral, autoridad substituta del Instituto Federal Electoral, cuando, con independencia de que incidan o no en un proceso electoral federal, se difundan dichos informes de gobierno fuera del territorio estatal correspondiente y en un medio de comunicación nacional, con un impacto nacional.

Para sostener lo señalado, se debe atender a lo siguiente:

La competencia del Instituto Federal Electoral, cuando se denuncia propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, puede abordarse desde dos aspectos diversos: primero, 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, segundo, al tratarse de informes de gobierno por la violación a lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun cuando no haya incidencia en proceso electoral federal alguno, siempre y cuando se difunda fuera del territorio estatal y través de un medio de comunicación nacional, con un impacto nacional.

Lo anterior encuentra sustento en lo siguiente:

El texto de los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, que 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. Por tanto, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, dispone que 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 período de campaña electoral.

En este sentido, de la interpretación sistemática de las disposiciones precisadas es posible afirmar que los mensajes para dar a conocer los informes de labores deben cumplir con las siguientes reglas:

1. Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año;
2. En canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;
3. En medios de comunicación cuya divulgación no exceda el ámbito territorial estatal en el cual el servidor público ejerce el cargo.
4. No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;
5. No debe realizarse dentro del período de campaña electoral, y
6. En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

En este orden de ideas, en cuanto al referido numeral 5, del artículo 228, se puede afirmar que contiene dos tipos de

SUP-RAP-62/2014

reglas, una relacionada con la temporalidad en la que se pueden rendir los informes y otra relativa al ámbito geográfico en el que el servidor público desempeña sus funciones.

En el caso concreto, se destaca el ámbito geográfico, ya que se aduce la difusión del informe de gobierno de un servidor público fuera del territorio del Estado en donde desempeña su encargo, aunado a que su difusión se realizó en diversos medios con impacto en diversas entidades en donde han dado inicio los respectivos procesos electorales locales.

En ese sentido, si bien el artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la difusión de informes de gobierno, también es claro que los sujeta a que su difusión reúna los requisitos ahí establecidos, entre los que destaca el elemento de territorialidad relacionado con el área geográfica en la que el funcionario informante desempeña sus funciones.

Al respecto, la autoridad responsable sostuvo que era competente para conocer del procedimiento sancionador, en virtud de que con motivo de la investigación realizada, se advirtieron indicios respecto a que los promocionales denunciados fueron difundidos a través de emisoras de radio y televisión con audiencia fuera el ámbito de responsabilidad de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del estado de Puebla. Esto es, se tenían indicios sobre la presunta difusión de los promocionales de mérito, en

veinticinco entidades federativas, además del estado de Puebla.

Se destacó que entre las entidades en las que presuntamente se difundieron los promocionales denunciados, estaban los Estados de Coahuila y Nayarit, en los cuales, al momento de la comisión de los hechos, ya habían dado inicio a su respectivo proceso electoral local, así como el proceso electoral extraordinario del Ayuntamiento Acuamanala de Miguel Hidalgo, Tlaxcala.

Por tanto, esta Sala Superior concluye que, contrario a lo sostenido por el apelante, el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, sí es competente para conocer del asunto, por lo que hace a la posible violación al artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que resulta aplicable la regla relativa al ámbito geográfico en el que el servidor público desempeña sus funciones.

Esto es, como ya se mencionó, de la interpretación sistemática de los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, se puede afirmar que para que se surta la referida competencia del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a la difusión de los informes de labores, aun cuando no tenga incidencia en proceso federal alguno, se hubiesen difundido fuera del

SUP-RAP-62/2014

ámbito territorial estatal en el cual el servidor público ejerce el cargo, lo cual aconteció en el caso en estudio, ya que como lo sostuvo la autoridad responsable en la resolución reclamada, existían la difusión de promocionales relativos al informe de gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del estado de Puebla, en diversas entidades federativas, además del estado en donde ejerce el cargo, a través de medios de comunicación con impacto en diversas entidades federativas.

Similar criterio se fue sostenido por esta Sala Superior en la resolución del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-8/2014 y su acumulado, así como el SUP-RAP-14/2014.

Por lo anterior, tampoco le asiste la razón al apelante cuando sostiene que se vulnera el artículo 16 constitucional, ya que, como se ha referido en párrafos precedentes el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, sí cuenta con atribuciones constitucionales y legales para conocer de conductas que pudieran constituir violaciones a los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos. Por tanto, se estima que la resolución se encuentra apegada a Derecho y, por ende, que se encuentra debidamente fundada y motivada.

En atención a las consideraciones anteriores y al haber resultado infundados los argumentos expuestos por el apelante, lo procedente es confirmar la resolución controvertida, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución CG133/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador, identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/3/2014.

NOTIFÍQUESE; por correo certificado, a Marcelo Eugenio García Almaguer, por conducto de su representante legal; por **correo electrónico**, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral, y por **estrados** a los demás interesados, en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

SUP-RAP-62/2014

Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera. Ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN, IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-62/2014.

Porque no coincido con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el recurso de apelación al rubro indicado, promovido por Marcelo Eugenio García Almaguer, por conducto de Héctor Blas Alonso Chumacero, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución CG133/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, emitida en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/3/2014, en la cual esa autoridad administrativa electoral federal resolvió, en la parte atinente, que es fundado el procedimiento especial sancionador instaurado en contra del ahora enjuiciante, otrora Director General de Puebla Comunicaciones del Gobierno de ese Estado.

No comparto el criterio de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, consistente en confirmar la resolución impugnada, en la que la autoridad responsable determinó asumir competencia para conocer y resolver la denuncia presentada por el Partido Revolucionario

SUP-RAP-62/2014

Institucional, en contra de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, postulado candidato, en su oportunidad, por el Partido Acción Nacional, y de quien resultase responsable, por la difusión de diversos promocionales alusivos a su tercer informe de gobierno, asumiendo para ello un criterio de competencia, en función del ámbito territorial de difusión de la publicidad que motivó la denuncia respectiva; además, se argumenta en la sentencia, la difusión se llevó a cabo en medios de comunicación con impacto en diversas entidades federativas.

En mi opinión, el acuerdo impugnado debe ser revocado en razón de que, tal como aduce el actor, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no es el órgano competente para conocer de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, relacionada con la difusión de la publicidad relativa al tercer informe de gobierno del Gobernador del Estado de Puebla.

Lo anterior es así, dado que, para el suscrito, los criterios subjetivo y objetivo, respecto del sujeto de Derecho denunciado y la vinculación de su conducta con un procedimiento electoral federal, son las razones determinantes para establecer la competencia de las autoridades administrativas electorales, locales y federal o nacional, en su caso.

Es decir, si el denunciado es un servidor público de carácter local, como en el caso acontece, corresponde, en

principio, a los órganos electorales locales el conocimiento y resolución de la denuncia, con fundamento en la legislación local aplicable, a menos que hubiese razón fundada, conforme a Derecho, para considerar que la conducta que motivó la denuncia incide en el ámbito de las elecciones federales, esto es, al ámbito de regulación del sistema normativo federal.

En contraposición, si la conducta es desplegada por un servidor público de carácter federal, la actuación del servidor público, evidentemente, se rige, en principio, por normas de carácter federal, a menos que exista razón objetiva o material para concluir que la conducta que motiva la denuncia está regida por la legislación local aplicable.

Los mencionados criterios, subjetivo y objetivo, desde mi perspectiva, en el particular, son los que deben determinar la competencia de la autoridad electoral, para conocer y resolver de la denuncia, sin que se pueda recurrir a criterios territoriales o temporales, respecto de la difusión de la propaganda correspondiente al tercer informe de actividades, gobierno o de gestiones, objeto de la denuncia, ello para determinar cuál es el órgano competente para conocer de la denuncia, si el federal o el local.

En el caso que se resuelve, de las constancias de autos se advierte que el Partido Revolucionario Institucional presentó escrito de denuncia en contra de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de

SUP-RAP-62/2014

Puebla, por hechos que consideró violatorios de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con lo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que el aludido funcionario estatal, supuestamente, llevó a cabo una indebida difusión de su tercer informe de gobierno, ya que la publicidad correspondiente fue transmitida no sólo en el ámbito territorial de la entidad federativa en el que gobierna, es decir, en el Estado de Puebla, sino allende la frontera de esta entidad federativa.

En este orden ideas, desde mi perspectiva, en el caso, al ser el sujeto denunciado, Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (criterio subjetivo) y toda vez que al momento de hacer la difusión de los promocionales en radio y televisión, no se estaba llevando a cabo algún procedimiento electoral federal (criterio objetivo), en el cual pudiera incidir la aludida conducta, además de que si bien los promocionales se transmitieron en los mencionados medios de comunicación social, ello no ocurrió en el tiempo que le corresponde al Estado, para fines político-electorales, razón por la cual es evidente que la competencia para conocer y resolver del procedimiento sancionador, en este particular, corresponde al Instituto Electoral del Estado de Puebla, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, es el Instituto Electoral del Estado de Puebla o, en

su caso, a la autoridad que corresponda, si la materia excede la materia electoral.

Al caso, es importante recordar que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera literal lo siguiente:

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes

SUP-RAP-62/2014

reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

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

Del artículo trasunto, se advierte que existe una limitación constitucional respecto de la propaganda gubernamental que puede ser difundida por alguno de los órganos del poder público, los órganos con autonomía constitucional y las demás dependencias y entidades de la administración pública, así como por cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en cualquier modalidad de comunicación social.

Sin embargo, se debe tener presente que la norma constitucional antes citada establece órdenes distintos de competencia, como es el federal o el estatal; por ende, la aplicación de esos mandatos constitucionales corresponde a las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal, según su respectivo ámbito de competencia y la naturaleza de la infracción cometida.

En este orden de ideas, es claro que del mencionado precepto constitucional no se puede desprender que esté previsto un criterio territorial y tampoco un criterio de temporalidad, para determinar la competencia de la autoridad, electoral o de otra naturaleza, que ha de conocer y resolver de la denuncia presentada en contra de un servidor público, por posible violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el suscrito, a fin de determinar la competencia de las autoridades electorales, para conocer de la posible infracción a los mencionados preceptos: 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o bien a las correlativas disposiciones, actualmente en vigor, en las Constituciones Políticas y Códigos o Leyes electorales de los Estados, así como en la legislación vigente en el Distrito Federal, se debe tener presente el criterio subjetivo, esto es, en cuanto al

SUP-RAP-62/2014

sujeto de Derecho denunciado; el criterio formal, es decir, en cuanto a la normativa infringida y el criterio material, en tanto que la difusión del informe se haga en radio o televisión, o bien que afecte o pueda afectar el legal desarrollo de las elecciones federales, estatales o municipales.

Al respecto, es importante precisar que la difusión de los promocionales relativos a un informe de gobierno, que se transmitan por radio y televisión, *per se*, no determina la competencia del Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral.

Lo anterior es así, debido a que de conformidad con lo previsto en el artículo 41, Base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines, así como de las demás autoridades electorales o bien para el ejercicio del derecho de los partidos políticos y candidatos independientes, de lo cual se arriba a la conclusión de que la competencia del aludido Instituto Nacional Electoral se circunscribe a conocer los actos u omisiones que vulneren esa normativa constitucional, es decir, la relativa al uso del tiempo del Estado, en radio y televisión, para fines político-electorales.

En este orden de ideas, toda vez que en el caso que se resuelve se denunció a Rafael Moreno Valle Rosas,

Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, por la difusión de su tercer informe de gobierno, ya que la publicidad correspondiente fue transmitida no sólo en el ámbito territorial de la entidad federativa en el que gobierna el servidor público, es decir, en el Estado de Puebla, por lo cual es inconcuso que no se está en el supuesto de la citada norma constitucional.

Con la pretensión de lograr claridad en lo expuesto, propongo a continuación algunos supuestos de competencia, sin que este intento de sistematización se pueda considerar completo o acabado.

1. Si el sujeto de Derecho denunciado es un servidor público federal y se considera infringida la legislación federal, la autoridad competente para conocer de la denuncia y resolver es la autoridad electoral federal.

2. Si el sujeto de Derecho denunciado es un servidor público federal y se considera infringida la legislación vigente en una entidad federativa, la autoridad competente para conocer de la denuncia y resolver es la correspondiente autoridad electoral local.

3. Si el sujeto de Derecho denunciado es un servidor público local y se considera infringida la legislación federal, la autoridad competente para conocer de la denuncia y resolver es la autoridad electoral federal o nacional.

SUP-RAP-62/2014

4. Si el sujeto de Derecho denunciado es un servidor público local y se considera infringida la legislación vigente en una entidad federativa, la autoridad competente para conocer de la denuncia y resolver es la correspondiente autoridad electoral local.

5. Si la infracción, con motivo de la rendición de un informe de labores o de gestión o de la difusión de mensajes, para darlo a conocer, se comete en materia de radio y televisión, en el contexto del tiempo del Estado para fines político-electorales, la autoridad competente para conocer de la denuncia y resolver es el Instituto Nacional Electoral.

Las propuestas precedentes, por supuesto, no son un catálogo cerrado de supuestos y criterios de competencia, sino tan sólo las reglas generales, es decir, un primer trabajo de sistematización, que ha de ser completado con los supuestos de excepción, derivados de la realidad jurídico-política y, en especial, de la naturaleza federal o local de la elección susceptible de afectar.

En este particular, considero que corresponde al Instituto Electoral del Estado de Puebla, conocer y resolver de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, porque el denunciado, Rafael Moreno Valle Rosas, es Gobernador Constitucional de ese Estado, a quien se le imputa la difusión de diversos promocionales alusivos a su tercer informe de gobierno, aunado a que al momento de hacer la difusión de los promocionales en radio y televisión,

no se estaba llevando a cabo algún procedimiento electoral federal, en el cual pudiera incidir la aludida conducta y tampoco se hizo utilizando el tiempo del Estado, en radio y televisión, destinado al cumplimiento de fines político-electorales.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**, para el efecto de revocar la resolución controvertida, en la parte que fue objeto del recurso que se resuelve, declarando incompetente al Instituto Nacional Electoral, para conocer y resolver de la denuncia que ha quedado precisada.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA