

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-3/2019

**RECURRENTE:** JORGE ÁLVAREZ  
MÁYNEZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA  
DE LO CONTENCIOSO  
ELECTORAL DE LA SECRETARÍA  
EJECUTIVA DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIOS:** RODOLFO ARCE  
CORRAL Y AUGUSTO ARTURO  
COLÍN AGUADO

Ciudad de México, a trece de febrero de dos mil diecinueve

**Sentencia definitiva** mediante la cual se **confirma** el acuerdo de desechamiento que dictó el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el dieciséis de enero del año en curso, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/MC/CG/446/2018 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/453/2018.

Se confirma el desechamiento debido a que: 1) el actor no presentó pruebas sobre la distribución de la propaganda denunciada; 2) la autoridad responsable sí fue exhaustiva al llevar a cabo la investigación preliminar y; 3) el actor no logró

desvirtuar la afirmación de la autoridad responsable, con respecto a que los hechos denunciados no son de la competencia de la autoridad electoral, ya que ni siquiera presentó indicios de que los hechos denunciados pudieran incidir en el desarrollo de un proceso electoral.

### **CONTENIDO**

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES .....	3
2. COMPETENCIA .....	5
3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA .....	5
4. ESTUDIO DE FONDO.....	8
4.1. Planteamiento del problema.....	8
4.2. La Unidad Técnica sí fundó y motivó su determinación .....	15
4.3. El actor no señala por qué la Unidad Técnica no fue exhaustiva en su investigación.....	20
4.4. El actor no combate la determinación de la Unidad Técnica con respecto a que los hechos denunciados no constituyen una falta en materia electoral.....	22
5. RESOLUTIVO .....	28

### **GLOSARIO**

<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

## 1. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente del asunto, se advierten los siguientes hechos relevantes para la solución del caso concreto.

**1.1. Presentación de una denuncia.** El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, el ciudadano Jorge Álvarez Máñez, secretario general de acuerdos de Movimiento Ciudadano y Samuel Alejandro García Sepúlveda, consejero propietario del Poder Legislativo de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del INE, interpusieron una denuncia ante el INE en contra de MORENA y del entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador por la presunta difusión de folletos con información de los programas sociales a los que pueden incorporarse los ciudadanos, que incluyen nombres, imágenes y símbolos del presidente electo, así como los colores que emplea el partido político MORENA<sup>1</sup>.

**1.2. Integración de un expediente de procedimiento especial sancionador.** El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, el titular de la Unidad Técnica registró el escrito de queja con el número de expediente UT/SCG/PE/MC/CG/446/2018.

Asimismo, determinó –entre otras cuestiones–, lo siguiente:

---

<sup>1</sup>De conformidad con el escrito de queja, el presidente electo vulneró los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional ya que usó recursos públicos para influir en las preferencias electorales y difundió propaganda gubernamental personalizada.

–No pronunciarse respecto al resto de los hechos denunciados, debido a que consideró necesario realizar diligencias preliminares de investigación (punto sexto del acuerdo).

–Requerir diversa información a los sujetos involucrados sobre los hechos que fueron denunciados.

**1.3. Emisión del acuerdo controvertido.** El dieciséis de enero de este año, después de la realización de diversas diligencias, el titular de la Unidad Técnica emitió varias determinaciones en el expediente UT/SCG/PE/MC/CG/446/2018 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/453/2018<sup>2</sup>. Una de estas determinaciones desechaba de plano las denuncias, porque consideró que, de los elementos de prueba que aportó el quejoso, así como del resultado de las diligencias realizadas, no se advirtieron elementos, ni siquiera de carácter indiciario, que hicieran posible identificar que efectivamente se estuvieran distribuyendo los folletos denunciados.

**1.4. Interposición del presente recurso.** El veintidós de enero de dos mil diecinueve, el ciudadano Jorge Álvarez Máynez, secretario general de acuerdos de Movimiento Ciudadano interpuso un recurso de revisión del procedimiento especial

---

<sup>2</sup> El veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, el Partido Acción Nacional presentó ante el INE una denuncia en contra de MORENA y Andrés Manuel López Obrador por hechos similares a los denunciados por Jorge Álvarez Máynez, secretario general de acuerdos de Movimiento Ciudadano y Samuel Alejandro García Sepúlveda, consejero propietario del Poder Legislativo de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del INE. En esta misma fecha, el titular de la Unidad Técnica registró el escrito de queja del PAN con el número de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/453/2018.

sancionador en contra del acuerdo de desechamiento identificado en el punto anterior.

**1.5. Turno y tramitación del recurso.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente en el que se actúa y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien –en su momento– realizó el trámite correspondiente.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior **es competente** para resolver el presente recurso, ya que se controvierte un acuerdo de desechamiento dictado por el titular de la Unidad Técnica en relación con un procedimiento especial sancionador. Lo anterior encuentra fundamento en los artículos 99, fracción X, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso d), y 2, de la Ley de Medios.

## **3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

Esta Sala Superior analizará la procedencia del recurso a partir del acto reclamado que se identifica en el escrito de demanda, es decir, el acuerdo de desechamiento dictado en el expediente UT/SCG/PE/MC/CG/446/2018 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/453/2018, tomando en cuenta la precisión que se justifica en el apartado siguiente.

Se considera que el medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, en relación con el artículo 110 del mismo ordenamiento, tal como se razona en los siguientes párrafos.

**3.1. Forma.** En el escrito de demanda se cumplen los requisitos de forma contemplados en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, en atención a que: *i)* fue presentada por escrito en la Oficialía de Partes del INE, puesto que la autoridad responsable es parte de la Secretaría Ejecutiva, uno de los órganos centrales de dicha institución; *ii)* se identifica al recurrente y consta su nombre y firma; *iii)* se identifica el acto reclamado, como el acuerdo dictado el dieciséis de enero de dos mil diecinueve en el expediente UT/SCG/PE/MC/CG/446/2018 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/453/2018, así como a la autoridad responsable del mismo (titular de la Unidad Técnica), y *iv)* se exponen los hechos en los que se sustenta el recurso y se desarrollan los argumentos mediante los que se pretende justificar la pretensión del actor.

**3.2. Oportunidad.** El recurso se interpuso en el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Es aplicable la jurisprudencia 11/2016, de rubro **RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45; en la cual se establece que para recurrir los acuerdos de desechamiento de una denuncia, aplica la regla general del plazo para presentar los

El dieciocho de enero de este año, se le notificó de manera personal a Jorge Álvarez Máñez, secretario general de acuerdos de Movimiento Ciudadano, sobre el acuerdo impugnado, por lo que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 26 de la Ley de Medios, surtió sus efectos el mismo día<sup>4</sup>. De esta manera, partiendo de que durante los procesos electorales todos los días son hábiles, en términos del párrafo 1 del artículo 7 de la Ley de Medios, el plazo para interponer el recurso transcurrió del diecinueve al veintidós de enero. Igualmente, el día veintidós de enero, se presentó el escrito de demanda, por lo que este requisito procedimental se tiene por cumplido.

**3.3. Legitimación y personería.** Jorge Álvarez Máñez, secretario general de acuerdos de Movimiento Ciudadano, tiene legitimación para interponer el recurso ya que es un ciudadano que actúa por su propio derecho, con fundamento en el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

Conviene aclarar que en la narración del escrito de queja Jorge Álvarez Máñez pretende actuar en representación del partido político Movimiento Ciudadano, no obstante, de las constancias que obran en autos no se advierte que el actor haya adjuntado el documento que acredita su personería. Además, en el acuerdo que emitió el titular de la Unidad Técnica para registrar la queja, se le reconoció la legitimación para promover por su

---

medios de impugnación en materia electoral, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 8, párrafo 1, 109, párrafos 1 y 3, de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> Según consta en la cédula que obra en el expediente principal del asunto.

propio derecho y no en representación de Movimiento Ciudadano.

**3.4. Interés jurídico.** El actor tiene interés jurídico para recurrir el acuerdo de desechamiento porque él fue quien presentó una de las denuncias desechadas por el titular de la Unidad Técnica, lo cual evidencia la posibilidad de que se beneficie su esfera jurídica en caso de obtener una sentencia favorable.

**3.5. Definitividad.** Se cumple con esta exigencia porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único medio de impugnación idóneo para controvertir un acuerdo de desechamiento emitido por el INE respecto a una denuncia, de conformidad con el artículo 109 de la Ley de Medios.

#### **4. ESTUDIO DE FONDO**

##### **4.1. Planteamiento del problema**

La controversia tiene su origen en la denuncia que presentaron Jorge Álvarez Máñez, secretario general de acuerdos de Movimiento Ciudadano, Samuel Alejandro García Sepúlveda, consejero propietario del Poder Legislativo de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del INE y el PAN, con motivo de la presunta distribución de folletos por parte del presidente electo y de MORENA que, a su juicio, vulneraron los principios de neutralidad e imparcialidad que deben observar los funcionarios públicos.

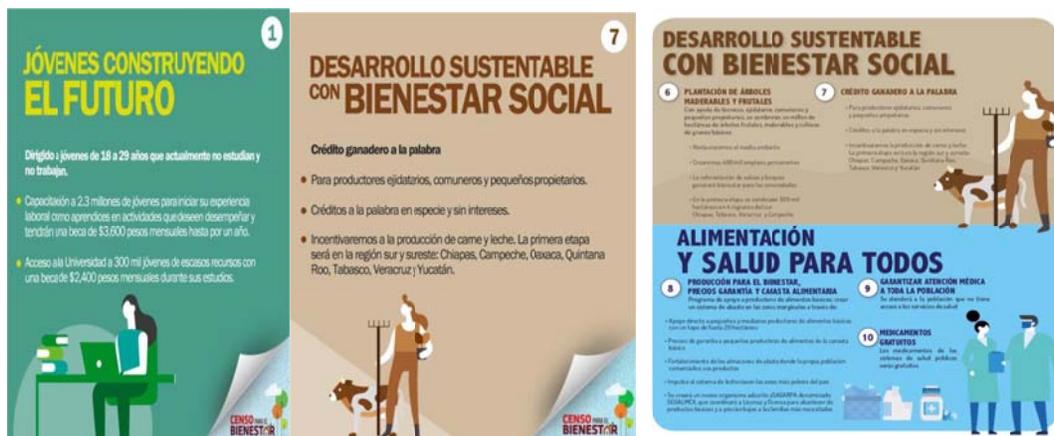
Para el actor, Andrés Manuel López Obrador vulneró los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional a causa de la difusión de folletos con información de los programas sociales a los que pueden incorporarse los ciudadanos, que incluyen nombres, imágenes y símbolos del presidente electo, así como los colores que emplea el partido político MORENA.

El actor ofreció y presentó en su escrito de queja las siguientes pruebas:

- El folleto relativo al llamado “Censo para el Bienestar”;
- Cinco (5) notas periodísticas de internet que dan cuenta del inicio del denominado censo; y
- Ofreció la inspección de la página de internet correspondiente al gobierno en transición en donde supuestamente se encontraba alojado el folleto denunciado.

El folleto denunciado corresponde a las siguientes imágenes:





Según se ha señalado, el dieciséis de enero del año en curso, el titular de la Unidad Técnica dictó un acuerdo mediante el cual desechaba de plano las denuncias, después de haber realizado diversas diligencias de investigación.

Al respecto, se estima pertinente destacar que del análisis del acto reclamado se desprende que el titular de la Unidad Técnica fundamentó el desechamiento de las denuncias en tres causales previstas en el artículo 471, párrafo quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 60, párrafo primero del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> 471.  
(...)

5. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

- a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;
- b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;
- c) **El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o**
- d) La denuncia sea evidentemente frívola.

60.

1. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica, sin prevención alguna, cuando:

- I. No reúna los requisitos indicados en el artículo 10 de este Reglamento;

A pesar de haber fundamentado el desechamiento en esas tres causales previstas en el artículo que se señala en el párrafo anterior, en el acuerdo impugnado sólo se hace referencia a los artículos que establecen que la falta de presentación de elementos probatorios es causal de desechamiento. Es decir, es evidente que las denuncias se desecharon por tres causales distintas y no sólo por la falta de elementos probatorios.

A continuación, se enumeran las razones que dio la responsable para desechar las denuncias:

**a)** No presentar elementos probatorios para acreditar la difusión del folleto, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 471, párrafo quinto, inciso c);

**b)** No relatar en su escrito de queja las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se cometieron los hechos denunciados<sup>6</sup> de acuerdo con la Ley Electoral<sup>7</sup> en el artículo

---

II. Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

**III. El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o**

IV. La denuncia sea evidentemente frívola en términos de lo previsto en los artículos 440, párrafo 1, inciso e) y 447, párrafo 1, inciso d), de la LGIPE.

<sup>6</sup> Argumento visible en la página 21 del Acuerdo impugnado.

<sup>7</sup> La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;

(...)

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

**d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;**

e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y

f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

471, párrafo quinto, inciso a), así como párrafo III, inciso d), del mismo artículo;

**c)** Los hechos denunciados no son susceptibles de configurar una infracción en materia electoral pues ni siquiera de manera indiciaria, se presentaron elementos que permitieran advertir alguna incidencia en los procesos electorales que se encuentran actualmente en desarrollo, como lo indica el artículo 471, párrafo quinto, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>8</sup>.

En efecto, la Unidad Técnica sostuvo que, de los elementos de prueba que aportó el quejoso, así como del resultado de las diligencias que se realizaron, no se advirtieron elementos, ni siquiera de carácter indiciario, que permitieran identificar que, efectivamente, se estuvieran distribuyendo los folletos denunciados.

Adicionalmente, la Unidad Técnica señaló que en el escrito de queja no se incluyeron las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que supuestamente ocurrieron los hechos denunciados.

Por último, la Unidad Técnica consideró que la queja también debía desecharse porque los hechos denunciados no constituían una violación en materia político-electoral, porque de las diligencias que se realizaron y de los elementos de prueba que presentó el quejoso, no se advierte ningún indicio que vinculara los hechos denunciados con la materia electoral.

---

<sup>8</sup> Argumento visible en las páginas 22 a 24 del Acuerdo impugnado.

En el acuerdo impugnado se sostuvo que sólo son competencia de las autoridades electorales aquellas violaciones al artículo 134 constitucional que incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal o local y, en el caso concreto, no se encontraron elementos que permitieran inferir que el objetivo de la propaganda denunciada fuera incidir en los comicios locales que se encuentran en curso, de ahí que lo procedente era el desechamiento de la queja.

Así, para esta Sala Superior, la UTCE dio tres razones principales para decretar que es improcedente el inicio de un procedimiento sancionador con motivo de los hechos denunciados, y si bien, sólo hizo referencia a los artículos de una de las causales, lo cierto es que, a juicio de la Unidad Técnica, se actualizaron las tres causales de desechamiento que han sido descritas.

Por su parte, Jorge Álvarez Máynez interpuso el presente recurso en contra esa determinación de la autoridad electoral. En el escrito de demanda señaló como agravios los siguientes:

- **Falta de motivación y fundamentación.** El desechamiento no se fundó ni motivó porque sí se presentaron los elementos probatorios suficientes para que se realizara la investigación, tales como, notas periodísticas, dos ejemplares del folleto y la solicitud de certificación de la página de internet del gobierno de transición.

- **Falta de exhaustividad.** La Unidad Técnica no agotó las líneas de investigación porque únicamente requirió a los denunciados sin hacer nada más, en contravención del artículo 17 constitucional.
- **Ilegalidad.** Fue incorrecto que se desechara su queja bajo el argumento de que no era materia electoral, pues esa afirmación es contradictoria ya que el folleto incluía el nombre del entonces presidente electo vinculado a los programas sociales prioritarios de su gobierno en pleno proceso electoral en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, lo que ciertamente controvierte lo establecido en el artículo 134 constitucional y puede repercutir en los resultados electorales.

Según el actor los hechos denunciados sí actualizan los elementos necesarios para acreditar la infracción de difusión de propaganda personalizada de un funcionario público, de conformidad con la jurisprudencia 12/2015 de este Tribunal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**- En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que

Para el actor, el elemento personal se actualiza porque en los folletos se identifica plenamente el nombre de Andrés Manuel López Obrador; el elemento objetivo se actualiza porque el contenido del mensaje revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción; y, por último, el elemento temporal se actualiza porque la promoción se realizó cuando ya había iniciado el proceso electoral en algunos estados y en otros estaba por iniciar.

A partir de ese escenario se estudiará la eficacia y validez de los argumentos para combatir la determinación del titular de la Unidad Técnica en la que se desecha la denuncia del recurrente.

#### **4.2. La Unidad Técnica sí fundó y motivó su determinación**

El actor alega que el desechamiento le genera un perjuicio porque no está fundado y motivado. Esta Sala Superior estima que **no le asiste la razón** al recurrente debido a que, por un lado, la autoridad electoral desarrolló diversas razones para

---

se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

justificar su decisión y, por otro, que estas razones no fueron refutadas a través de argumentos específicos.

En el acuerdo controvertido, el titular de la Unidad Técnica valoró los elementos obtenidos de diversas diligencias de investigación y determinó que procedía desechar de plano la denuncia.

Entre las diligencias de investigación que realizó la Unidad Técnica se encuentran las siguientes:

- Dos requerimientos a MORENA para indagar su participación en la elaboración y difusión del folleto denunciado
- Dos requerimientos a Andrés Manuel López Obrador en su calidad de presidente electo para conocer su vinculación con el folleto denunciado y la inclusión de su nombre
- Diligencia de la oficialía de partes del INE para certificar el contenido de las páginas de internet ofrecidas por el quejoso
- Requerimiento a Andrés Manuel López Obrador en su calidad de presidente de México para conocer su vinculación con el folleto denunciado y la inclusión de su nombre
- Tres requerimientos a la Coordinación de Programas Integrales de Desarrollo del Gobierno Federal para conocer su relación con los hechos denunciados
- Requerimiento al Jefe de Oficina de la Presidencia de la República con el objetivo de conocer la participación del Gobierno Federal y el Titular del Ejecutivo en los hechos denunciados

- Requerimiento a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para conocer la situación del presupuesto destinado al periodo de transición
- Requerimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conocer los gastos que se realizaron en el fondo del fideicomiso para la transición
- Tres requerimientos a la Unidad de Fiscalización para que, por su conducto, se conocieran los gastos y operaciones que se realizaron en las instituciones bancarias vinculadas con el fideicomiso para la transición
- Requerimiento a Victoria Rodríguez Ceja en su calidad de representante del hoy presidente electo y actualmente subsecretaría de egresos en la Secretaría de Hacienda, para que explicara los gastos del fideicomiso para la transición y en específico los relacionados con el “censo para el bienestar”
- Requerimiento al PAN para que exhibiera el folleto denunciado
- Diligencia de la oficialía de partes del INE para verificar si el folleto se estaba distribuyendo en una estación del metro de la Ciudad de México

Como puede advertirse, la Unidad Técnica realizó un número importante de diligencias para corroborar los dichos del quejoso referentes a que se estaban distribuyendo los folletos denunciados, sin que se pudiera confirmar la veracidad de los hechos, como resultado de la investigación preliminar.

Es debido a esta falta de pruebas, la razón por la cual la Unidad Técnica señaló que el quejoso tenía la obligación de acreditar, aunque sea de manera indiciaria, los hechos en los que basa su

denuncia, puesto que era su obligación **aportar datos precisos y elementos de convicción idóneos** para acreditar, al menos de manera mínima, los hechos que denunció.

En ese sentido, el quejoso presentó notas periodísticas y un ejemplar del folleto, lo que sólo generaba indicios de que se realizaría el “censo por el bienestar” y de que existía un folleto con información sobre este censo. Sin embargo, el actor no presentó elementos de prueba, ni siquiera con carácter indiciario, relativos a demostrar que la propaganda denunciada se estaba distribuyendo y, mucho menos, que esta distribución se realizó en las entidades federativas en las que se llevaba a cabo un proceso electoral.

Ahora bien, en cuanto al señalamiento del actor referente a que la Unidad Técnica no fue exhaustiva porque en el contenido de las notas periodísticas se encuentran los pormenores del censo, tales como la fecha de inicio de la distribución del folleto y las entidades en las que se realizaría, se considera que ese razonamiento no es eficaz para evidenciar que sí presentó los elementos de prueba suficientes.

Esto es así, porque, en todo caso, las notas arrojaban indicios respecto de la existencia y características del “censo por el bienestar”, pero en ningún momento fueron útiles para demostrar que el folleto denunciado que incluía la propaganda personalizada se estaba distribuyendo o difundiendo en entidades federativas con proceso electoral en curso.

Por lo anterior, este señalamiento no puede entenderse como una razón para controvertir el desechamiento hace la Unidad Técnica por la falta de pruebas, pues el recurrente no señala de qué forma las afirmaciones contenidas en las notas periodísticas le podían generar elementos mínimos a la autoridad responsable, aun relacionándolas con las diligencias que se llevaron a cabo y las demás pruebas aportadas, de manera que se admitiera la queja y se iniciara una investigación que no se tradujera en una pesquisa de carácter general.

En efecto, para esta Sala Superior el señalamiento al contenido de las notas periodísticas no es suficiente para cumplir con la carga probatoria de la denuncia y así justificar el inicio de un procedimiento sancionador, ya que, si se partiera de la posible distribución de los folletos objeto de la denuncia, podría considerarse que se trata de propaganda que no es atribuible formalmente a un funcionario público sino al presidente electo. Además de esto, en el momento que se presentó la queja, no se encontraba prohibida la entrega de programas sociales, así como tampoco su difusión, por lo que la exigencia al actor para que presente elementos de prueba precisos e idóneos para iniciar el procedimiento sancionador, es válida.

Lo anterior es así, porque el artículo 41 constitucional prohíbe únicamente la difusión de propaganda gubernamental, incluida la que hace alusión a programas sociales, sólo durante las campañas electorales, disposición que no debía ser ajena para el actor al momento de presentar su queja y los elementos de prueba.

Como se señaló, esta autoridad jurisdiccional considera que la determinación de la Unidad Técnica relativa a que el quejoso incumplió con su deber de probar de forma indiciaria que el folleto denunciado fue distribuido en las entidades federativas con procesos electorales en curso, es correcta, debido a la prohibición incluida en el artículo 41 constitucional.

Así, para esta Sala Superior, es conforme a Derecho que, para iniciar el procedimiento sancionador, la autoridad responsable le exigiera al actor elementos de prueba tendientes a demostrar que se distribuyeron los folletos y que se usaron recursos públicos, así como que los folletos eran susceptibles de influir en los procesos electorales.

Esto es, para que su queja fuera procedente tenía que presentar elementos de prueba en los que se pudiera advertir, al menos de manera indiciaria, que los folletos se estaban distribuyendo en los estados con proceso electoral y que, además, su entrega se relacionaba de alguna forma con el partido MORENA o algún contendiente, lo que podía afectar la libertad del sufragio, situación que no aconteció, ya que como lo señaló la Unidad Técnica, el actor fue omiso en precisar las condiciones de modo, tiempo y lugar específicas respecto a la distribución de los folletos denunciados, de ahí que se acompañe el desechamiento por falta de pruebas.

#### **4.3. El actor no señala por qué la Unidad Técnica no fue exhaustiva en su investigación**

Para el recurrente, la Unidad Técnica no agotó las líneas de investigación porque únicamente requirió a los denunciados sin investigar a mayor profundidad, en contravención del artículo 17 constitucional.

El agravio del actor resulta infundado porque, de la revisión de las constancias que se encuentran en el expediente, se puede concluir que la Unidad Técnica realizó múltiples diligencias para constatar si efectivamente existieron los folletos denunciados y si éstos fueron distribuidos, lo que llevó a requerir no sólo a los sujetos denunciados sino a diversas autoridades.

Por ejemplo, se advierte que la Unidad Técnica siguió una línea de investigación para verificar si los presuntos folletos fueron elaborados con recursos del fideicomiso para la transición, por lo que se hicieron diligencias como las que se enlistan a continuación:

- Requerimiento a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para conocer la situación del presupuesto destinado al periodo de transición
- Requerimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conocer los gastos que se realizaron en el fondo del fideicomiso para la transición
- Tres requerimientos a la Unidad de Fiscalización para que por su conducto se conocieran los gastos y operaciones que se realizaron en las instituciones bancarias vinculadas con el fideicomiso para la transición

Por otro lado, la oficialía de partes del INE también realizó una diligencia, a causa de un señalamiento en la queja del PAN, para verificar si el folleto se estaba distribuyendo en una estación del metro de la Ciudad de México.

De esta forma, resulta evidente que no sólo se requirió a los denunciados en la investigación preliminar, sino que se realizaron múltiples diligencias para obtener indicios de que, efectivamente la propaganda denunciada existió, o bien, de que fue distribuida, lo que en ningún caso se acreditó.

Adicionalmente, conviene señalar que el actor no indicó en su demanda cuáles fueron las diligencias que hicieron falta o cuáles otras líneas de investigación debieron seguirse, de ahí que no sea posible ahondar en el motivo de agravio expuesto por el actor.

Por último, esta autoridad considera que las diligencias realizadas por la Unidad Técnica fueron suficientes para tratar de corroborar los dichos del quejoso, en el marco de una investigación preliminar, sin que se adviertan diligencias pendientes de realizar o que resultaran indispensables para la verificación de la existencia y distribución de la propaganda denunciada.

**4.4. El actor no combate la determinación de la Unidad Técnica con respecto a que los hechos denunciados no constituyen una falta en materia electoral**

El recurrente manifiesta como agravio que el desechamiento es ilegal porque los hechos denunciados sí son materia electoral ya que el folleto incluía el nombre del entonces presidente electo vinculado a los programas sociales prioritarios de su gobierno, y que esto sucedió en pleno proceso electoral en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, lo que indudablemente controvierte lo establecido en el artículo 134 constitucional y puede repercutir en los resultados electorales.

Según el actor, los hechos denunciados sí actualizan los elementos necesarios para tener por configurada la infracción de difusión de propaganda personalizada de un funcionario público, de conformidad con los criterios de este Tribunal.

Al respecto, conviene señalar que la Unidad Técnica determinó que no toda la propaganda gubernamental tiene que ser analizada a la luz de la normativa electoral, por lo que estimó que las autoridades electorales sólo serán competentes para conocer de las conductas cometidas por servidores públicos que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución federal, cuando incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal o local.

En atención a este razonamiento, para la Unidad Técnica, no se encontraron indicios de que la propaganda denunciada tuviera como objetivo incidir en los comicios que se encuentran en

curso, ni en las pruebas presentadas por los quejosos ni del resultado de la investigación preliminar.

Para la Unidad Técnica, el folleto denunciado corresponde a un ejercicio de información sobre el “censo para el bienestar” que a su vez busca obtener datos respecto de los programas sociales que más necesita la población, sin que se adviertan nexos o vinculación con partidos políticos, precandidaturas, candidaturas o algún contendiente electoral.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el agravio del actor es insuficiente para revocar la determinación de la Unidad Técnica, porque únicamente se limita a señalar de forma vaga y genérica que la propaganda denunciada sí es susceptible de actualizar una falta en materia electoral ya que el folleto incluye el nombre del presidente electo y presuntamente se difundió en entidades con proceso electoral en curso.

En efecto, el actor no combate las consideraciones de la Unidad Técnica relativas a que el folleto sólo era informativo y de que no existían elementos, siquiera de carácter indiciario, que hicieran posible presumir su distribución en las entidades con proceso electoral, así como su incidencia en el mismo.

De esta manera, debe señalarse que es criterio de este Tribunal que, por violaciones al 134 constitucional, las autoridades electorales sí cuentan con competencia en los casos en los que la conducta de los servidores públicos incide en los procesos electorales, ya sea por el uso de recursos públicos con

parcialidad, o por la difusión de propaganda personalizada para promoverse electoralmente<sup>10</sup>.

Por lo tanto, si el actor no controvertió las razones que dio la Unidad Técnica para considerar que la presunta propaganda no incidía en ningún proceso electoral porque sólo era informativa, porque no fue distribuida en las entidades con proceso electoral y, porque no tenía vínculos con los contendientes electorales, entonces es insuficiente que el actor únicamente manifieste a manera de agravio que es materia electoral porque la presunta propaganda contenía el nombre del presidente electo.

Debe tomarse en cuenta que el presidente electo, si bien tiene a su alcance el uso de recursos públicos para la etapa de transición, no tiene, en un sentido estricto, el carácter de funcionario público hasta el momento de la toma de protesta, además, el sujeto denunciado no compete en ninguno de los procesos electorales que se llevan a cabo actualmente.

Finalmente, conviene señalar que, en el folleto denunciado, respecto del cual no existen pruebas de su distribución, se inscribe una leyenda de media página en la que se aclara que ninguno de los programas sociales requiere que los beneficiarios se afilien a algún partido político, ya que los derechos son para todas y todos, sin importar el origen étnico, ni la preferencia religiosa o partidista.

---

<sup>10</sup> Véanse las sentencias identificadas con las claves SUP-RAP-23/2010, SUP-RAP-55/2010 y SUP-RAP-76/2011

De ahí que se le pueda exigir al actor que manifieste los argumentos y razones que le permitan a esta autoridad jurisdiccional analizar el por qué debería considerarse que el folleto denunciado sí podía actualizar una infracción en materia electoral, en lugar de señalar como agravio que es materia electoral porque el folleto contiene el nombre del presidente electo, sin controvertir la totalidad de las razones que le dio la autoridad electoral para llegar a esa conclusión.

El argumento anterior se ve reforzado con la tesis de jurisprudencia 20/2008 de este Tribunal, que establece que son requisitos para el inicio y emplazamiento del procedimiento sancionador, tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público, los siguientes<sup>11</sup>:

**a) Estar en presencia de propaganda política o electoral;**

---

<sup>11</sup> **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.-** De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público; d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

- b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal;
- c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público;
- d) **Establecer si el servidor público fue parcial** al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y
- e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular.

En el caso concreto, es evidente que la autoridad electoral administrativa consideró que la propaganda denunciada era informativa y no político-electoral y que, en todo caso, no se advertía la incidencia del hecho denunciado en algún proceso electoral, consideraciones que no fueron combatidas frontalmente y, por tanto, desvirtuadas por el actor.

En consecuencia, los agravios son **infundados** e **ineficaces** para revocar la determinación y, en consecuencia, para dejar sin efectos el acuerdo de desechamiento que se controvierte<sup>12</sup>.

## 5. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo de desechamiento dictado el dieciséis de enero de este año por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/MC/CG/446/2018 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/453/2018.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, de ser el caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

---

<sup>12</sup> El razonamiento expuesto encuentra respaldo, desde una perspectiva de la técnica jurisdiccional, en las siguientes tesis de jurisprudencia **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.** Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 77, número de registro 166748.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**