

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-64/2015

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO

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

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIO:** MARIO LEÓN  
ZALDIVAR ARRIETA

México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de dos mil quince.

**VISTOS** para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Movimiento Ciudadano, contra el acuerdo de ocho de febrero de dos mil quince, emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, por el cual se declaró incompetente para resolver el procedimiento derivado de la denuncia presentada por el partido actor contra el Gobernador del Estado de Jalisco por presunta promoción personalizada, y remitió las constancias al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de dicha entidad.

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

## **SUP-REP-64/2015**

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

### **I. Antecedentes:**

**1. Denuncia.** El siete de febrero de dos mil quince, el partido político Movimiento Ciudadano denunció al Gobernador del Estado de Jalisco ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en esa entidad, por supuesta promoción personalizada en radio, televisión, internet, así como colocación de propaganda en la vía pública (anuncios espectaculares, bardas, vallas y lonas), derivada de la difusión de su segundo informe de gobierno.

En ese escrito, el denunciante solicitó la medida cautelar, consistente en la suspensión de la presunta propaganda gubernamental personalizada, así como del evento que llevaría a cabo el Gobernador el ocho de febrero.

**2. Determinación de incompetencia (acto impugnado).** El ocho de febrero siguiente, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral,<sup>1</sup> declaró su incompetencia para conocer del asunto, al considerar que los hechos denunciados y su posible incidencia no actualizan los supuestos de su competencia establecidos constitucional y legalmente, por lo que si la infracción denunciada está prevista en la legislación local, lo procedente era remitir las constancias al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, para

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, la Unidad Técnica.

que conozca del asunto, ante la probable incidencia en el proceso electoral de la entidad.

Respecto de la petición de medidas cautelares, determinó que si dicha autoridad advertía la necesidad de decretarlas respecto de los hechos denunciados, debería remitir a dicha Unidad Técnica la correspondiente solicitud.

## **II. Recurso de revisión.**

**1. Presentación.** Inconforme con la determinación, el once de febrero de dos mil quince, el partido Movimiento Ciudadano interpuso el presente recurso de revisión.

**2. Trámite y turno.** Mediante proveído de doce de febrero, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente SUP-REP-64/2015, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual fue remitido a través del oficio TEPJF-SGA-1993/15 suscrito por la Subsecretaría General de Acuerdos en funciones de este órgano jurisdiccional.

## **III. Radicación, admisión y cierre de instrucción.**

En su momento, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia y, posteriormente, declaró su admisión y, por no existir más diligencias por practicar, ordenó cerrar la instrucción.

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en el que se impugna el acuerdo emitido por la Unidad Técnica, mediante el cual declara la incompetencia del Instituto Nacional Electoral para conocer de la denuncia presentada por el partido actor, supuesto reservado para el conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 45, 109 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

**a) Oportunidad.** Se promovió dentro del plazo legal de tres días, ya que el acuerdo impugnado fue emitido el ocho de febrero de

dos mil quince, se notificó al partido actor el nueve, y la demanda se presentó el once siguiente.

Lo anterior, como se advierte de la razón de notificación, que obra en la foja 93 del cuaderno accesorio único, así como del acuse de recepción de la demanda, agregado a foja 4 del expediente principal.

**b) Forma.** Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta la denominación del partido actor y el nombre y firma de quien promueve en su representación. Asimismo, se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios, además de los artículos supuestamente violados.

**c) Definitividad.** Según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar el acuerdo de incompetencia emitido por la Unidad Técnica, por tanto, la determinación es definitiva para efectos del presente medio de impugnación.

**d) Legitimación y personería.** El actor está legitimado por tratarse de un partido político que acude a promover el medio de impugnación a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, además de ser quien presentó la denuncia que dio origen al presente medio de impugnación.

**SUP-REP-64/2015**

**e) Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, en virtud de que el partido actor hace valer que la determinación impugnada es contraria a Derecho, pues considera que la autoridad competente para conocer de la denuncia es el Instituto Nacional Electoral, por tanto, su pretensión es que se revoque el acuerdo de incompetencia para lo cual resulta útil y necesario la intervención de este Tribunal.

**TERCERO. Estudio de fondo.** La denuncia presentada por Movimiento Ciudadano consistió en una supuesta propaganda personalizada del Gobernador del Estado de Jalisco, derivado de la difusión de su segundo informe de labores, a través de radio, televisión, internet, así como colocación de propaganda en la vía pública y la realización de un evento que se llevaría a cabo el ocho de febrero de dos mil quince, lo cual era violatorio del artículo 134 de la Constitución Federal.

La Unidad Técnica consideró que los hechos denunciados y su posible incidencia no actualizan alguno de los supuestos de competencia del Instituto Nacional Electoral, por tanto, carecía de facultades para conocer de la denuncia, y remitió las constancias al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, sustentando su determinación en lo siguiente:

1. La denuncia gira en torno a la presunta promoción personalizada de un funcionario estatal.
2. La aplicación de los mandatos contenidos en el artículo 134 constitucional corresponde a las autoridades federales y locales.

3. El Instituto Nacional Electoral es competente sólo para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que la continenencia de la causa resulte inescindible.
4. Las conductas materia de la denuncia están previstas y reguladas por el Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, que establece como supuestos de infracción la comisión de actos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos del ámbito local, con motivo de la difusión de sus informes de labores.

En esencia, el partido actor hace valer que el acuerdo impugnado le causa perjuicio porque carece de la debida motivación, atendiendo a lo siguiente:

- A. No se explica por qué los hechos denunciados sólo inciden en el proceso electoral local y no en el federal.
- B. La autoridad responsable sostiene su decisión únicamente en que las conductas denunciadas se encuentran previstas en la legislación electoral de Jalisco y que por tal razón es competencia del instituto electoral de esa entidad.
- C. Aun cuando en la denuncia se justificó porqué los hechos afectaban los dos procesos electorales en curso, la autoridad responsable no emite argumentos respecto a que dichas conductas tienen una regulación en los dos ámbitos,

**SUP-REP-64/2015**

siendo que éstas se encuentran previstas por el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

D. El hecho de que la normatividad local establezca prohibiciones y consecuencias para los servidores públicos estatales que incurran en promoción personalizada, no significa que los actos que lleven a cabo sólo incidan en el ámbito local.

E. La autoridad responsable no aplica en sus términos los precedentes de la Sala Superior que cita en el acuerdo (SUP-JE-1/2015, SUP-REP-22/2014 y SUP-REP-30/2015), en los cuales se determinó que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para conocer de las denuncias relacionadas con promocionales difundidos en radio y televisión, como sucede en el caso.

Debido a que todos los agravios están dirigidos a evidenciar que la autoridad competente para conocer de la denuncia presentada por el partido actor contra el Gobernador de Jalisco por la presunta promoción personalizada, es el Instituto Nacional Electoral, el estudio se realizará de manera conjunta.

Los agravios son **parcialmente fundados** y suficientes para modificar el acuerdo impugnado.

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que las denuncias relacionadas con 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, es competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos.

Ahora bien, cuando se trata de asuntos en los cuales se alegan violaciones a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, la competencia puede recaer en los diversos niveles de gobierno en el orden nacional, ya que las conductas que prevé no están destinadas al conocimiento exclusivo de una autoridad u órgano autónomo, por lo que no existe una competencia absoluta.

Por el contrario, de la disposición constitucional se advierte que la vulneración de los mandamientos y prohibiciones ahí contenidas, pueden dar lugar a la comisión de infracciones por la vulneración simultánea de diversas normas, en cuyo caso, según los ámbitos de competencia de que se trate, así como de las atribuciones de las autoridades a quienes corresponda su aplicación, la conculcación al artículo 134 puede ser objeto de sanciones en distintos ámbitos.<sup>2</sup>

La falta de previsión que defina la competencia ha sido colmada por esta Sala Superior mediante la interpretación de los artículos 41, base III, apartados C y D, y 116 de la Constitución Federal, así como 470 y 471, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Véase ejecutorias SUP-RAP-4/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015 y SUP-REP-35/2015.

<sup>3</sup> El contenido de las disposiciones es el siguiente: "**Artículo 41**, [...] III, [...] **Apartado C**. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. Durante el tiempo que comprendan las

Al respecto, se ha considerado, por una parte, que el 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, tratándose de denuncias que versen sobre hechos que involucren simultáneamente la probable violación a la prohibición prevista en el artículo 134 de la Constitución e infracciones previstas en el artículo 242, párrafo 5, de la citada ley general, relacionadas con la rendición de informes sobre el desempeño de cargos públicos, será competencia del Instituto

---

campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. **Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. **Artículo 116. [...] IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que [...] **o)** Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. **Artículo 470.** 1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que: a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.” **Artículo 471.** 1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto. [...]”.

Nacional Electoral, con independencia de que incidan o no en un proceso electoral federal.<sup>4</sup>

Por otra parte, cuando por violaciones a dicho artículo constitucional, la propaganda denunciada sea diferente a la difundida en radio y televisión, el Instituto Nacional Electoral conocerá de las infracciones y sancionará las conductas que se vinculen con un proceso electoral federal, y las autoridades electorales de las entidades federativas, las conductas infractoras vinculadas con procesos locales.

En el caso, de las constancias de autos se advierte que la propaganda denunciada consiste en promocionales de radio y televisión, anuncios panorámicos, vallas, bardas, lonas “o cualquier otro medio en los que se encuentre propaganda similar”, la cual, según se afirma en la denuncia, está relacionada con la difusión del segundo informe de labores del Gobernador de Jalisco, pero fuera de los tiempos permitidos por la ley.

En ese sentido, la Unidad Técnica actuó de manera incorrecta al considerar que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco debía conocer del presente asunto, sobre la base de que los hechos denunciados no actualizaban alguno de los supuestos de competencia previstos constitucional y legalmente para dicha autoridad electoral nacional y que por el hecho de

---

<sup>4</sup> Véase jurisprudencia 25/2010, de rubro: “PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.”, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010, pp. 32 a 34.

**SUP-REP-64/2015**

estar previsto en la legislación estatal, el órgano competente para pronunciarse al respecto era el instituto local.

Lo anterior, porque la denuncia contiene actos relacionados con la posible promoción personalizada del referido funcionario estatal mediante la difusión de propaganda en radio y televisión, respecto de lo cual, como se señaló, esta Sala Superior ya definió los parámetros a seguir para determinar los casos en que el Instituto Nacional Electoral debe conocer las infracciones e imponer las sanciones correspondientes por la falta como la que se denuncia en este caso.

Por ello, la Unidad Técnica del Instituto Nacional Electoral debió seguir conociendo de la denuncia presentada por lo que hace a la difusión de la propaganda en radio y televisión, con independencia de la incidencia en uno u otro proceso electoral, y aun cuando se trata de un funcionario estatal, de ahí que le asista parcialmente la razón al partido actor.

Ahora bien, debido al sistema de distribución de competencias descrito, al encontrarse involucrada otro tipo de propaganda, difundida por medios distintos a radio y televisión, corresponde a la autoridad electoral local determinar lo conducente, en cuanto a la incidencia o no en el ámbito estatal, máxime si, como lo sostuvo la autoridad responsable, las conductas denunciadas se encuentran previstas como infracciones en la legislación electoral local y, en principio, no se advierte su relación con el proceso electoral federal.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-199/2014, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-22/2014, entre otros.

**CUARTO. Efectos de la sentencia.** Al evidenciarse la irregularidad en que incurrió la autoridad responsable, lo procedente es **modificar** el acuerdo impugnado, para que la Unidad Técnica realice las diligencias correspondientes a fin de garantizar: **a)** que va a continuar conociendo de la denuncia sobre la propaganda difundida en radio y televisión, en los términos expuestos en esta ejecutoria; y **b)** que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco continúe conociendo de la denuncia únicamente por lo que hace a la propaganda de su competencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

**RESUELVE:**

**ÚNICO. Se modifica** el acuerdo de ocho de febrero de dos mil quince, emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

**NOTIFÍQUESE: personalmente,** al partido actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral; y **por estrados,** a los demás interesados. Lo anterior,

**SUP-REP-64/2015**

con fundamento en los artículos 27 y 29, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, **por mayoría de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien emite voto particular, con la ausencia del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, 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**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**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, AL DICTAR SENTENCIA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-64/2015.**

Porque no coincido con el sentido de la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, en la cual la mayoría de los Magistrados

**SUP-REP-64/2015**

integrantes de esta Sala Superior determinó modificar el acuerdo de ocho de febrero de dos mil quince, emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, al considerar que esa Unidad Técnica es competente para tramitar el procedimiento especial sancionador relativo a la denuncia presentada por el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano, por cuanto hace a los promocionales difundidos en radio y televisión, en tanto que corresponde al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco tramitar el procedimiento especial sancionador por cuanto hace a la propaganda distinta a la difundida en radio y televisión; por tanto, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los siguientes términos:

En opinión del suscrito, fue indebida la determinación asumida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, al declarar su incompetencia para conocer del procedimiento especial sancionador instaurado en contra del Gobernador del Estado de Jalisco, por presunta promoción personalizada, infringiendo con ello lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto cabe destacar que este órgano jurisdiccional electoral federal ha sostenido reiteradamente el criterio de que la competencia, conforme a lo previsto en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por constituir un presupuesto de validez de toda actuación de las autoridades, es de estudio preferente en todo medio de impugnación en materia electoral, el cual debe ser analizado, por el tribunal competente, incluso de oficio.

Este criterio reiterado ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 1/2013, consultable a páginas doscientas doce a doscientas trece, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El rubro y texto de la tesis en cita es el siguiente:

**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.-** Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, **como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral** del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.

En su caso, la competencia de la autoridad constituye un presupuesto de validez indispensable para la adecuada instauración de la relación jurídico sustantiva y adjetiva o procesal, así como para la validez de toda relación procedimental, de tal suerte que si el órgano de autoridad, legislativo, jurisdiccional o administrativo, que actúa en un caso concreto, carece de competencia, todo lo actuado estará afectado de nulidad, por la incompetencia de la autoridad actuante.

Contrario al principio de libre actuación que rige, por regla, la conducta de los gobernados, conforme al cual éstos pueden hacer todo lo que no está prohibido; para su actuación válida, todo órgano de autoridad debe estar investido de la facultad

**SUP-REP-64/2015**

correspondiente, conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal, en términos del cual la autoridad sólo puede actuar válidamente si está facultada para ello por la Constitución o la ley.

En este sentido, en opinión del suscrito, no es conforme a Derecho la determinación de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, consistente en declarar su incompetencia y ordenar la remisión de la denuncia y sus anexos, que motivaron la integración del expediente del procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/CA/MC/CG/24/2015, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco para que, en el ámbito de su competencia, determine lo que en Derecho corresponda, respecto de la probable vulneración a lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante destacar que mediante el Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de ese año, por el que se reformó, entre otros, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció el deber de los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de adecuar su legislación atinente a lo previsto en ese Decreto de reformas, para lo cual se concedió el plazo de un año, a partir de su inicio de vigencia.

El vigente texto de los párrafos séptimo, octavo y noveno, del mencionado artículo 134 constitucional adicionado, es al tenor siguiente:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 134.**

[...]

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.

Así, la Sala Superior, en diversas sentencias, ha considerado que las autoridades electorales administrativas locales eran competentes para conocer de las quejas y denuncias presentadas en contra de servidores públicos, lo cual dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 3/2011, consultable a fojas ciento noventa y ocho a ciento noventa y nueve, del Volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es al tenor siguiente: *COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).*

#### **SUP-REP-64/2015**

No obstante, a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, emergente de la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir la ley general que reglamente el mencionado párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal.

Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo tercero transitorio del mencionado Decreto de dos mil catorce, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral; el citado precepto transitorio establece lo siguiente:

**TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá expedir**, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos**, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente **de los tres órdenes de gobierno**, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

En este sentido, para dar funcionalidad al nuevo Sistema Electoral Mexicano se expidieron diversas leyes generales en materia político-electoral, entre otras, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, la cual, en la parte atinente a la difusión de propaganda con motivo de los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, prevé lo siguiente:

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 242.**

[...]

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

[...]

TRANSITORIOS

**Vigésimo Tercero. Lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 242** de esta Ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, **deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor** lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, **hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley.**

En este orden de ideas, para el suscrito, es claro que como el Poder Revisor Permanente de la Constitución ha determinado que corresponde al Congreso de la Unión, como una atribución exclusiva, emitir la legislación general que prevea lo relativo a la reglamentación del citado párrafo octavo del artículo 134 constitucional, para definir, entre otros aspectos, lo relativo a la división de competencias y materias que regularán lo relativo, en los tres ámbitos de gobierno, a la difusión de la propaganda gubernamental y la publicidad de la rendición de informes de gobierno, es inconcuso que actualmente los órganos legislativos y las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas no están facultados para legislar y conocer, respectivamente, sobre el cumplimiento de la normativa que tiene por objeto la publicidad de tales informe de gobierno o de

#### **SUP-REP-64/2015**

actividades, hasta en tanto la legislación general reglamentaria sea emitida, motivo por el cual debe seguir rigiendo el sistema de transición previsto en la normativa transitoria constitucional y legal antes precisada y transcrita.

Así, en mi opinión, las conductas de los servidores públicos que pudieran implicar vulneración a lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo relativo a los informes de labores o de gestiones de los servidores públicos, de los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal o local y municipal, debe ser del conocimiento exclusivo del Instituto Nacional Electoral.

Al caso es importante precisar que, en sesión pública de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada con la clave de expediente 42/2014 y sus acumuladas, en la que, en la parte atinente, consideró que lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, sólo corresponde regularlo al Congreso de la Unión, mediante una ley que se debe aplicar a los tres niveles de gobierno, por lo que declaró inválido lo dispuesto en los artículos 169 y 254, párrafo 1, inciso a), del Código Electoral de Michoacán de Ocampo.

Para su mejor comprensión, cabe transcribir la parte atiente de la ejecutoria en cita:

**(163)** El artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, dispone que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter informativo; fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso incluirá

nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

**(164)** Al encontrarse relacionado con el precepto recién referido, importa destacar el contenido del artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la propia Ley Fundamental, de acuerdo con el cual, durante las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, dentro de los medios de comunicación social, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**165)** Las reglas contenidas en los preceptos invocados derivan de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral.

[...]

**(167)** Además de la finalidad de las reglas contenidas en los dispositivos jurídicos en comento, a la que se hizo referencia con antelación, debe destacarse que el texto recién trasunto evidencia también que, en lo que ahora interesa, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

**(168)** Por cuanto hace, concretamente, al artículo 134 de la Ley Suprema, se determinó que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen fuera institucional, esto es, que en ella no debía promoverse la imagen personal de los servidores públicos, para evitar que utilizaran su cargo en beneficio de ambiciones personales de índole política.

**(169)** Vinculado con esto, se precisó que el propósito del precepto en comento era poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que fuera el medio para su difusión, pagada con recursos públicos, o utilizando los tiempos del Estado en radio y televisión, para la promoción personal, por lo que ésta no podría incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de los servidores públicos.

**(170)** Finalmente, se dijo que la imparcialidad de los funcionarios respecto de los partidos políticos y las campañas electorales debía tener un sólido fundamento en la Carta Magna, a fin de que el

## SUP-REP-64/2015

Congreso de la Unión determinara en las leyes las sanciones a que estarían sujetos los infractores de tal disposición.

**(171)** En relación con esto último, en concreto, la referencia que se hace al Legislador Federal, es relevante destacar el contenido del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, que es del tenor literal siguiente:

**TERCERO.** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

**(172)** Como se evidencia del texto recién insertado, en congruencia con lo señalado en el proceso legislativo al que se hizo alusión previamente, el poder reformador de la Constitución reservó al Congreso de la Unión, de manera expresa, la posibilidad de expedir la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución y, además, en lo que ahora importa destacar, señaló que en ella se establecerán las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, esto es, previó que sería una norma común, y que ésta regularía todo lo relativo al precepto constitucional referido.

**(173)** Por tanto, atento a las consideraciones desarrolladas con anterioridad, es válido concluir que, desde la confección del precepto en comento, la intención del constituyente permanente ha sido que éste sea reglamentado por el Congreso de la Unión, a través de una norma a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno por lo que, a juicio de este Tribunal Pleno, sólo dicho cuerpo legislativo cuenta con atribuciones para expedir la legislación en cita, que será común para la Federación, estados y municipios.

[...]

**(174)** Ahora bien, establecido lo anterior, es menester señalar que los artículos controvertidos que se analizan en el presente apartado, establecen lo siguiente:

### **Artículo 169...**

Los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de

responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

**Artículo 254.** Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución General;...

**(175)** Como se advierte de lo trasunto con antelación, los artículos controvertidos se refieren, por una parte, a que los informes anuales de labor o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer, difundidos en los medios de comunicación social, no serán considerados propaganda cuando se ajusten a la temporalidad y fines señalados y, por otra, a la atribución que tiene la Secretaría Ejecutiva del Instituto para instruir el procedimiento especial correspondiente, cuando se denuncien conductas que violen lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental.

**(176)** Lo apuntado pone de manifiesto que los dos preceptos regulan aspectos distintos del artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, con independencia de que uno implique una cuestión sustantiva, y el otro se relacione con un tema adjetivo.

**(177)** En efecto, como ha quedado asentado, el primero de los preceptos aludidos regula los informes anuales de labor o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer, difundidos en los medios de comunicación social, respecto de los cuales prevé que no serán considerados propaganda cuando se ajusten a la temporalidad y fines señalados, mientras que el segundo faculta a un órgano de la autoridad electoral del Estado para instruir los procedimientos en los que se alegue que se ha violado el dispositivo normativo constitucional en comento.

**(178)** Así, es inconcuso que ambos preceptos se relacionan con la previsión contenida en el referido artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental que, como se señaló previamente, está encaminado a evitar que dichos funcionarios utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, para su promoción personal, y sólo puede ser regulado por el Congreso de la Unión, a través de una ley a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno.

**(179)** En este orden de ideas, los preceptos ahora combatidos, indebidamente, se constituyen como una especie de normas que pretenden reglamentar el artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, en la medida en que establecen que los informes de los servidores públicos no serán considerados propaganda en los casos a los que aluden, y determinan quién verificará las posibles

## SUP-REP-64/2015

violaciones al artículo constitucional de referencia, pues la Legislatura de Michoacán no cuenta con atribuciones al respecto.

**(180)** En este orden de ideas, toda vez que la incompetencia es general y por tanto, abarca cuestiones sustantivas y adjetivas, procede declarar la inconstitucionalidad de los artículos combatidos.

**(181)** Por tanto, se declara inconstitucional el artículo 169, en la porción normativa que establece “...*Los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral...*”, y también el artículo 254, en la porción que señala “...*a) Violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución General...*”

[...]

Lo anterior, para el suscrito, conforme a lo previsto en los artículos 235, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 43 y 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye tesis de jurisprudencia obligatoria para todas las autoridades de la Federación Mexicana, incluido este Tribunal Electoral, tanto su Sala Superior como sus Salas Regionales.

Por tanto, el mencionado criterio jurisprudencial es aplicable en toda la Federación Mexicana, sin que sea válido aducir que sólo aplica para el Estado de Michoacán, sino que es obligatorio para todas las autoridades federales, así como de las entidades federativas con disposiciones legales similares a las de Michoacán.

En consecuencia, es convicción del suscrito que se debe revocar el acuerdo de ocho de febrero de dos mil quince, emitido por el

Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de que sea esa Unidad Técnica la que trámite el procedimiento especial sancionador radicado en el expediente identificado con la clave UT/SCG/CA/MC/CG/24/2015, instaurado en contra del Gobernador del Estado de Jalisco, por presunta promoción personalizada, el cual se sometió a su conocimiento.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**