

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-102/2015
Y SUP-REP-103/2015 Y SUP-REP-
104/2015 ACUMULADOS

RECURRENTES: GOBERNADOR
DEL ESTADO DE TLAXCALA Y
OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN

PONENTE: SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR

SECRETARIOS: JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES Y AGUSTÍN JOSÉ
SÁENZ NEGRETE

México, Distrito Federal a dieciséis de abril de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los presentes recursos, en el sentido de **confirmar**, en la materia de impugnación, la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada el seis de marzo de dos mil quince, en los autos del expediente SRE-PSC-27/2015, a través de la cual, entre otros aspectos, declaró fundado el procedimiento especial sancionador iniciado en contra del Gobernador del Estado de Tlaxcala, el Coordinador de Información y Relaciones Públicas del Gobierno del mismo Estado, así como de diversas concesionarias de radio y televisión con cobertura local, por la transmisión del “Informe

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Ciudadano” de dicho mandatario estatal que constituyó difusión ilegal de propaganda alusiva a su “4° Informe de Gobierno”.

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados y de las constancias obrantes en los expedientes respectivos, se advierte que los principales antecedentes del presente asunto son:

1. Cuarto informe de gobierno. El cinco de diciembre de dos mil catorce, Mariano González Zarur, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala, rindió su cuarto informe de gobierno ante la actual Legislatura del Congreso local. Con motivo de ello, en el periodo comprendido del veintiocho de noviembre al diez de diciembre del citado año, se difundió en medios de comunicación social propaganda alusiva al mencionado informe de labores, en términos de lo dispuesto en los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución federal y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Informe ciudadano. El catorce de enero de dos mil quince, se llevó a cabo un evento denominado “4° Informe Ciudadano” en el Centro de Convenciones del Estado de Tlaxcala, a través del cual, entre otras cuestiones, el Gobernador de dicha entidad federativa dio a conocer a la ciudadanía las acciones, obras públicas, planes y programas de gobierno realizados durante su gestión.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Dicho evento se transmitió simultáneamente y de manera ininterrumpida en diversas concesionarias de radio y televisión con cobertura local en el Estado de Tlaxcala.

3. Denuncia. El veintinueve de enero siguiente, el representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó denuncia en contra del Gobernador del Estado de Tlaxcala, por la difusión de su cuarto informe de gobierno fuera de los plazos constitucional y legalmente establecidos para ello.

El treinta de enero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral radicó dicha denuncia, la admitió a trámite y ordenó diversas diligencias relacionadas con los hechos denunciados.

4. Acto impugnado. Previa celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, así como la remisión del expediente integrado con motivo del procedimiento especial sancionador, el seis de marzo de dos mil quince la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó la sentencia que se impugna en la presente instancia, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

“PRIMERO. Se actualizan las infracciones objeto del presente procedimiento especial sancionador atribuidas al Gobernador del Estado de Tlaxcala, al Coordinador de Información y Relaciones Públicas del Gobierno del Estado, y diversas concesionarias de radio y televisión, en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Dese vista al Congreso del Estado de Tlaxcala, al Gobernador del Estado y al Contralor del Ejecutivo del Estado, con copia certificada de la presente resolución, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

TERCERO. Se impone a Frecuencia Modulada de Apizaco S.A de C.V. o FM CENTRO, concesionaria de XHXZ-FM (100.3), Radio Huamantla S.A. de C.V., concesionaria de XEHT-AM (810 AM) y XHHT-FM (106.9 FM), Radio Calpulalpan, Gobierno del Estado de Tlaxcala, concesionaria de XHCAL-FM (94.3), Voz e Imagen de Tlaxcala, S.A de C.V. o Radio Tlaxcala, concesionaria de XETT-AM (1430), Radio Altiplano F.M., S.A de C.V. concesionaria de XHTLAX-FM (96.5) y Televisión de Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, concesionaria de XHTLX, Canal 5, la sanción consistente en una **amonestación pública**, de conformidad con lo precisado en la presente ejecutoria.

CUARTO. Publíquese la presente sentencia en la página de internet de esta Sala Especializada, en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.”

5. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. El once de marzo del presente año, el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación del Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa; el Coordinador General de Información y Relaciones Públicas, y el Coordinador General de Radio, Cine y Televisión, ambos del referido gobierno, interpusieron respectivamente recurso de revisión del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para combatir la sentencia descrita en el antecedente previo.

6. Turno. Posteriormente, el entonces Magistrado Presidente de esta Sala Superior turnó los expedientes citados al rubro al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, a fin de sustanciar y elaborar los proyectos de sentencia correspondientes.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los medios impugnativos, los admitió y, al no existir trámite pendiente de

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

desahogar, declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de tres recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante los cuales los recurrentes impugnan una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada, en los autos de un procedimiento especial sancionador.

2. Acumulación

De la lectura integral de las demandas respectivas se advierte que los recurrentes impugnan la sentencia emitida por la Sala Regional responsable por la cual determinó *“la existencia de la infracción a la normativa electoral por parte del Gobernador del Estado de Tlaxcala, el Coordinador de Información y Relaciones Públicas del Gobierno del mismo Estado, así como de diversas*

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

concesionarias de radio y televisión con cobertura local, por la transmisión del 'Informe Ciudadano' del mandatario estatal, que constituye una extensión de la difusión de su '4º Informe de Gobierno', rendido el pasado cinco de diciembre del dos mil catorce”.

Consecuentemente, al existir identidad en la resolución impugnada y la autoridad señalada como responsable, así como en las pretensiones de los promoventes, se surte la conexidad de la causa; de ahí que, con fundamento en lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede decretar la **acumulación** de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-103/2015 y SUP-REP-104/2015 al diverso SUP-REP-102/2015, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de los autos de turno.

Por ende, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

3. Estudio de procedencia. Los medios impugnativos reúnen los requisitos de procedencia establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona enseguida:

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

a. Requisitos de forma. En las demandas consta el nombre de los recurrentes, su domicilio para recibir notificaciones, así como los autorizados para oírlos y recibirlas en sus nombres; se identifica la sentencia impugnada y la autoridad responsable de su emisión, se mencionan hechos en que se basan las impugnaciones y conceptos de agravio. Finalmente, se aprecia que en dichos escritos consta el nombre y firma autógrafa de quienes promueven.

b. Oportunidad. Los recursos se presentaron oportunamente, toda vez que la sentencia reclamada fue notificada a los promoventes el ocho de marzo de dos mil quince, por lo que el plazo para controvertirla transcurrió del nueve al once de marzo siguientes. Por ello, si las demandas fueron presentadas el once de marzo de dos mil quince, dicha presentación se realizó en tiempo.

c. Legitimación y personería. Se acreditan los requisitos precisados, pues los recursos son interpuestos, por un lado, por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala, y por el Coordinador General de Información y Relaciones Públicas de dicho gobierno, por otro, servidores públicos cuya personalidad ha sido debidamente acreditada en los autos del presente expediente y que, incluso, así fue reconocida por la propia Sala Regional Especializada.

Los requisitos de mérito, también se atienden por parte de Héctor Jesús Parker Vázquez, en su carácter de Coordinador General de Radio, Cine y Televisión del Gobierno de dicho

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Estado, y representante legal de las concesionarias locales: Voz e Imagen de Tlaxcala, S.A de C.V. o Radio Tlaxcala, concesionaria de XETT-AM (1430); Radio Altiplano F.M., S.A de C.V. concesionaria de XHTLAX-FM (96.5)M; y Radio Calpulalpan, Gobierno del Estado de Tlaxcala, concesionaria de XHCAL-FM (94.3), y Televisión de Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, concesionaria de XHTLX, Canal 5;

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en las actas identificadas con los números 5523, 5524, 5525, 5526, pasadas ante la fe de la Titular de la correduría pública no. 2, plaza del Estado de Tlaxcala, así como de lo señalado por la Sala Regional Especializada al rendir su informe circunstanciado en términos de lo expuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Interés jurídico. Se actualiza, pues en la sentencia impugnada se declaró la responsabilidad de los ahora recurrentes y, por ende, se les impusieron las sanciones que respectivamente combaten en la presente instancia.

e. Definitividad y firmeza. Del análisis del marco jurídico federal y local vigente en la materia se advierte que no existe algún medio de impugnación que deba agotarse a través del cual se pueda revocar, nulificar o modificar la sentencia reclamada.

4. Estudio de fondo

En el presente apartado se desarrollan las razones jurídicas que sustentan la decisión que resuelve los presentes medios impugnativos.

4.1. Precisión de la controversia jurídica

La cuestión a dilucidar en la presente ejecutoria consiste en determinar si está apegada a derecho la sentencia impugnada, por virtud de la cual la Sala Regional responsable determinó, entre otros aspectos, la existencia de una violación a la normativa electoral aplicable y la consecuente responsabilidad de los ahora recurrentes.

Lo anterior, a la luz del marco jurídico aplicable y del marco fáctico, así como de las razones de la autoridad responsable y de los agravios hechos valer por los promoventes.

4.2. Pretensión, causa de pedir y motivos de impugnación

La **pretensión** de los recurrentes es que se revoque la sentencia controvertida; se determine la inexistencia de la infracción a la normativa electoral, y, por lo tanto, se declare la falta de responsabilidad de los recurrentes y se dejen sin efectos las sanciones impuestas por la Sala responsable.

Su **causa de pedir** la sustentan en las siguientes premisas fundamentales:

- La sentencia impugnada carece de fundamentación y motivación, pues la Sala Regional responsable no aplicó

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador.

- La determinación de la responsabilidad de los infractores se basa solamente en presunciones; pues no existe prueba plena de que se hubiese celebrado un contrato entre el Gobierno del Estado de Tlaxcala y las concesionarias de radio y televisión para transmitir en vivo el “Informe Ciudadano” llevado a cabo el pasado catorce de enero.
- Debe prevalecer el principio de presunción de inocencia y en todo caso el principio in dubio pro reo.

Lo anterior, en el entendido de que los ahora recurrentes, en sus demandas respectivas, hacen valer idénticos motivos de impugnación, con la aclaración de que en el recurso de revisión del procedimiento administrativo sancionador SUP-REP-104/2015, el representante legal de las concesionarias de radio y televisión que impugnan la aludida sentencia de la Sala Regional Especializada, formula el diverso agravio según el cual, en su concepto, resulta improcedente la sanción impuesta a sus representadas consistente en la amonestación pública.

4.3. Consideraciones de esta Sala Superior

A juicio de esta Sala Superior los argumentos desarrollados en los agravios son **infundados**, pues, como lo determinó la autoridad responsable, se estima que en la especie sí se actualizó una violación a la normativa electoral aplicable y, por

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

ende, la responsabilidad de los sujetos enjuiciados, ya que en autos obran pruebas suficientes que destruyen la presunción de inocencia y acreditan un **ilícito constitucional** frente las prohibiciones establecidas en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la responsabilidad de los ahora recurrentes.

4.3.1. Principios generales

Como parte del vigente modelo de comunicación político-electoral,¹ el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 134 constitucional determinó, entre otros aspectos, establecer que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

El artículo 134 constitucional, en lo que interesa, es del tenor siguiente (énfasis añadido):

“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.

¹ El modelo tiene como ejes rectores, por un lado, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y, por otro, el carácter del Instituto Nacional Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

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.”

a) Interpretación gramatical

El párrafo octavo del invocado artículo 134 constitucional dispone 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, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el texto constitucional figura el adjetivo indefinido “cualquier” usado para modificar la expresión “modalidad de comunicación social”. Dicho adjetivo significa, en el contexto en que aparece, “sea la modalidad de comunicación social que fuere”, es decir, no establece restricción, delimitación o señalamiento alguno al modo o

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

tipo de comunicación social por el que se difunda la propaganda de carácter institucional.

b) Interpretación sistemática

El artículo 134 constitucional establece que cualquiera que sea el medio (radio, televisión y cine, entre otros) para su difusión, la propaganda gubernamental debe ser necesariamente institucional, esto es, sin promover la imagen personal de los servidores públicos. Si no se cumple la norma constitucional, se cometerá, en principio, un **ilícito constitucional**.

c) Interpretación funcional

Para advertir las razones que tuvo el Poder Constituyente Permanente para adicionar el artículo 134 constitucional, conviene tener presente la exposición de motivos, así como los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora:

Exposición de motivos

“En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.”

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Dictamen de la Cámara de Origen

“OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

"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 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. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.

"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."

Dictamen de la Cámara Revisora

“Artículo 134.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que se [sic] el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.”

Por su parte, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que (énfasis añadido):

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

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

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.

Sobre el sentido y alcance del invocado artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,² la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,³ determinó que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estaba redactado en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, razón por la cual estimó que era aplicable el criterio contenido en las diversas acciones de inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, en las cuales, en lo sustancial, sostuvo lo siguiente:

*Que tal precepto no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociará a los promocionales respectivos **la personalidad** de quien lo rindiera.*

Ello, porque el artículo 123, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma expresa prohíbe influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos; así como incluir en toda la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

² En éste y en los párrafos siguientes se siguen las consideraciones establecidas por esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-3/2015 y acumulados resueltos en sesión pública de resolución de 11 de marzo de 2015.

³ Resueltas el nueve de septiembre de 2014.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que los referidos comportamientos igualmente se proscriben en la disposición legal, cuya norma necesariamente debe interpretarse en armonía con las limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución para todo tipo de propaganda gubernamental.

De esta manera, puntualizó que, ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ello, porque en consonancia con el contexto de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.⁴

De ahí que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la lectura armónica del texto completo del artículo 242, párrafo

⁴ Acción de Inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, fojas 43 y 44, en cuyo texto se cita las diversa Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, en los siguientes términos: ***“Ahora, el tercer párrafo del artículo 5° Bis reclamado contiene una norma que debe interpretarse en conexión con los dos primeros párrafos del mismo artículo, esto es, articulada en relación con las mismas prohibiciones que aquéllos establecen, en tanto que se trata de una reiteración de las mismas limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución para todo tipo de propaganda gubernamental.”***

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

5, invocado, se advierte que, lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucional, establece condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse promocionales relacionados con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo.

De esa forma, los servidores públicos tienen sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de informes bajo las siguientes condiciones:

- Una semana antes de su presentación y cinco días después de esa fecha;
- Por una sola vez al año;
- En medios de comunicación de cobertura estatal;
- Sin fines electorales, y
- Nunca se emitirán dentro del periodo de campaña electoral la difusión de mensajes, ni se llevará a cabo la realización del propio informe de labores.

Consecuentemente, resaltó que todas esas prescripciones lejos de dejar sin efectos las prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134, de la Constitución general de la República, más bien las precisan, en su enfoque, tratándose de la rendición del informe de labores.

En ese tenor, señaló que en modo alguno podía entenderse que la norma legal que regula los informes de gestión contuviera excepciones a las taxativas constitucionales.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Ello, porque el invocado precepto de la Ley Fundamental, ***no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política.***⁵

Por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatizó que las prohibiciones contempladas en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental.

De igual forma, esta Sala Superior ha determinado, por ejemplo, al resolver el SUP-RAP-151/2014 y acumulados, el criterio según el cual tratándose de servidores públicos cuya posición en la administración pública no tienen superior

⁵ Acción de Inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, foja 45, en cuyo texto se cita las diversa Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, en los siguientes términos: ***“Consecuentemente, si todas estas prescripciones no dejan sin efectos las repetidas prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134 constitucional, sino que más bien las precisan tratándose de la rendición de cuentas, es inexacto lo que afirma el Partido del Trabajo en el sentido de que la norma reclamada contenga excepciones a esas taxativas, ya que tal precepto de la Norma Fundamental, en la parte que se comenta, no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, sino únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política, prohibiciones que subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental, conforme a la interpretación sistemática de todo el contenido del artículo 5° bis reclamado”.***

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

jerárquico, como en el caso de un gobernador de un Estado de la República, es posible jurídicamente que la autoridad administrativa electoral nacional, de considerarlo pertinente, pueda dar vista a la legislatura estatal para que, en el ejercicio de sus facultades determine lo que conforme a Derecho corresponda.

Por otra parte, la aplicación de los principios de presunción de inocencia o de legalidad en el derecho administrativo sancionador electoral al trasladarse al ámbito del derecho administrativo electoral debe realizarse con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional en que se pretende aplicar.

La consideración precedente encuentra sustento justificativo en la tesis XLV/2002, sustentada por esta Sala Superior, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL,⁶ así como en la tesis jurisprudencial plenaria P./J. 43/2014 (10ª), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.⁷

⁶ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 2, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, pp. 1102-1103.

⁷ Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, p. 41.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

En particular, es preciso señalar que la presunción de inocencia constituye un principio o derecho que puede calificarse como multidimensional, ya que tiene diversas manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías dirigidas a regular diversos aspectos del procedimiento administrativo sancionador electoral, con las modulaciones necesarias, dada la especificidad de la materia.

Una de esas dimensiones se refiere a que constituye un estándar probatorio o regla de juicio, en la medida en que ese derecho establece una norma que ordena a los juzgadores la absolución de los inculcados o sujetos cuando durante el proceso o procedimiento no se hayan aportado pruebas suficientes para acreditar la existencia de la falta o infracción y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración probatoria.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial 1a./J.26/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.⁸

4.3.2. Aplicación de los principios generales al caso particular

A partir de lo anterior, como se adelantó, esta Sala Superior estima que son **infundados** los agravios expuestos por los recurrentes.

⁸ Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 476.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Por cuanto hace a lo alegado en torno a que la sentencia impugnada carece de fundamentación y motivación, se estima que los recurrentes parten de una premisa incorrecta, pues opuestamente a lo que alegan, del análisis de la sentencia impugnada se advierte que la Sala Regional Especializada sí fundó y motivó su determinación.

En lo que respecta al marco jurídico aplicable al caso concreto, la autoridad responsable consideró que la demostración de los hechos objeto de denuncia se tradujo en una violación a lo dispuesto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, así como 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por cuanto hace a la motivación, estudió el contenido de tales normas jurídicas y advirtió que se prevén cinco elementos (sujetos, temporalidad, contenido, territorialidad y finalidad) que deben actualizar los informes de labores que difundan en medios de comunicación los servidores públicos, para no ser considerados como propaganda político-electoral.

Así, al analizar los hechos que se acreditaron en el procedimiento especial sancionador, la autoridad responsable hizo énfasis, entre otros aspectos, en lo siguiente:

- El “4º Informe de Gobierno” del mandatario del Estado de Tlaxcala se entregó el cinco de diciembre de dos mil catorce al Congreso local, por lo que su difusión en medios de comunicación social comprendió del veintiocho de noviembre al diez de diciembre de ese año.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

- La transmisión del “Informe ciudadano” se produjo el catorce de enero de dos mil quince en medios masivos de comunicación social, por conducto de concesionarias locales de radio y televisión.
- La difusión del “Informe Ciudadano” se desarrolló de manera uniforme por todas las concesionarias denunciadas, como si se tratase de un programa especial, ya que transmitieron de forma simultánea e íntegra el evento, interrumpiendo su programación ordinaria.
- La transmisión del evento fue coordinada, pues se realizó en vivo y abarcó desde su inicio, con el mensaje de bienvenida por parte de los reporteros representantes de la radio; seguido de la presentación de las figuras públicas asistentes; el preámbulo o introducción al evento; la transmisión íntegra del informe, e, incluso, los comentarios finales y el mensaje de despedida emitido conjuntamente por todas las concesionarias locales a través de los reporteros representantes.
- El mensaje del servidor público se realizó de manera unilateral, en un formato de informe de labores, en el que no hubo interacción alguna con los medios de comunicación, como a manera de ejemplo pudo suceder con un ejercicio de preguntas y respuestas.
- Los elementos gráficos y visuales (diseños gráficos, logotipos y colores) utilizados en el evento son muy similares o idénticos a los que se emplearon en la difusión

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

de propaganda gubernamental alusiva al “4° Informe de Gobierno”.

- El contenido del mensaje relativo al “Informe Ciudadano” coincide en lo sustancial con los temas expuestos en el “4° Informe de Gobierno” (educación, desarrollo económico, infraestructura, campo y salud), con los logros específicos difundidos en cada uno de esos sectores, así como con las frases empleadas para identificar ambos informes, en concreto, la alusiva al “año de la consolidación.”
- Existe identidad en el contexto temporal en que los dos informes fueron difundidos, pues ambos se llevaron a cabo en pleno desarrollo del actual proceso electoral federal 2014-2015, con la distinción consistente en que el “Informe Ciudadano” se realizó aproximadamente un mes después concluido el periodo permitido para difundir el “4° Informe de Gobierno”.

A partir de todo lo anterior, esta Sala Superior concluye que contrariamente a lo expuesto por los recurrentes, la Sala Regional Especializada sí fundó y motivó la determinación que ahora se impugna, y, en función de ello, realizó una valoración adecuada de los elementos probatorios que obran en el expediente, que la condujo a concluir con acierto que, en el caso, los hechos denunciados constituyeron en realidad una continuación de la difusión de propaganda relativa al cuarto informe de labores del Gobernador del Estado de Tlaxcala, fuera de los plazos previstos constitucional y legalmente.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Por otra parte, se estima también **infundado** lo alegado en torno a que la responsable violó el principio de legalidad, al basarse en presunciones, no en prueba plena, para establecer que en el caso se había incurrido en una infracción legal.

Lo anterior, pues los impugnantes parten de dos premisas inexactas, consistentes en que:

- a. Para actualizar la infracción que se les imputó es necesario demostrar la contratación del Gobierno del Estado de Tlaxcala con las concesionarias locales que difundieron el “Informe Ciudadano”, y
- b. No existe una norma jurídica que establezca los elementos objetivos de la infracción que se tuvo por acreditada.

Lo incorrecto de tales razonamientos radica, en primer lugar, en que opuestamente a lo que plantean los promoventes, sí existe una norma jurídica que tipifica con precisión los elementos objetivos que debe observar la propaganda relativa a los informes de gestión de los servidores públicos (entre ellos, el Gobernador del Estado de Tlaxcala) que se difunda en medios de comunicación social, en concreto, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, el artículo mencionado prevé que, 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

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

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. Aunado a lo anterior, en la parte final de dicho párrafo se establece que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que la interpretación a *contrario sensu* de dicha disposición jurídica, permite concluir que todos los mensajes alusivos a tales informes de gestión que no reúnan los elementos detallados en el párrafo previo, deben considerarse como propaganda ilegal.

A partir de ello, debe precisarse que basta con que se acredite la difusión en medios de comunicación social, de mensajes relativos a informes de gestión de servidores públicos, que inobserven o incumplan con uno o varios de los elementos (personales, temporales, territoriales, de contenido o de finalidad) previstos en el mencionado artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que se actualice una infracción a la normativa electoral.

Lo anterior, dado que el ordenamiento jurídico no permite actos simulados a través de la difusión de propaganda institucional encubierta que aparenta ser una transmisión noticiosa, pero que, en realidad, tienda a extender artificialmente el periodo

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

legalmente previsto para la difusión del informe anual de labores de un servidor público.

Con base en lo razonado, se concluye que en la especie la autoridad responsable ajustó su actuar a los principios de legalidad y tipicidad, pues del análisis de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el expediente, advirtió que existen elementos suficientes para concluir correctamente que, en el caso, existe identidad sustancial entre el “4° Informe de Gobierno” y el “Informe Ciudadano”, ambos rendidos por el Gobernador del Estado de Tlaxcala en los meses de diciembre y enero de dos mil catorce y dos mil quince, respectivamente, razones que se estiman aptas para determinar que los sujetos denunciados vulneraron lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por identidad de razones, se estima también **infundado** lo alegado en el expediente SUP-REP-104/2015 por el representante legal de las concesionarias de radio y televisión impugnantes, respecto de que a su juicio la parte de la sentencia impugnada atinente a la individualización de la sanción de las referidas personas morales carece de fundamentación y motivación y, por ende, considera que es improcedente la amonestación que les fue impuesta por la Sala Regional Especializada.

Lo anterior, pues parte de la premisa inexacta consistente en que se debió declarar la inexistencia de la infracción de tales concesionarias, sobre la base de que no se acreditó en el

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

procedimiento especial sancionador la generación de una orden o solicitud a cargo del Gobierno del Estado de Tlaxcala, o bien, la contratación para difundir el evento alusivo al "Informe Ciudadano" que se transmitió el catorce de enero de dos mil catorce.

Sin embargo, como ha quedado razonado en párrafos precedentes, esta Sala Superior reitera que la sola difusión en medios masivos de comunicación social con cobertura local del referido evento, al constituir en realidad una continuación de la difusión de propaganda relativa al "4° Informe de Gobierno" del mencionado mandatario estatal, es violatoria de lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General de la República.

Por lo tanto, al no estar controvertido en autos que las concesionarias sancionadas transmitieron en vivo el evento precisado, ni las razones expuestas por la autoridad responsable para justificar la responsabilidad de dichas concesionarias por haber transgredido el orden jurídico o la determinación de sancionarlas con una amonestación pública, se estima que tales argumentos deben seguir rigiendo el sentido del fallo combatido.

En otro aspecto, debe desestimarse lo manifestado por los recurrentes en torno a que la responsable vulneró el principio de presunción de inocencia, pues, como se ha razonado, no era necesario acreditar la contratación entre el Gobierno de

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Tlaxcala y las concesionarias locales, para tener por demostrada la participación de los sujetos sancionados en los hechos denunciados, ya que bastaba con demostrar la difusión en medios masivos de comunicación social (radio y televisión) de propaganda indiscutiblemente relacionada con el “4° Informe de Gobierno”, en la que de manera destacada aparecen tanto la imagen como la voz del Gobernador del Estado de Tlaxcala, para destruir la presunción de inocencia alegada y, por ende, determinar la participación de los sujetos sancionados en los hechos denunciados.

Consecuentemente, no puede considerarse válidamente que la difusión del “Informe Ciudadano” se encuentra amparada por el derecho a la información y por la libertad de expresión, pues, como se ha razonado, la transmisión de dicho evento actualizó una infracción al marco jurídico vigente en materia electoral al simular artificiosamente un programa de contenido noticioso, cuando en realidad se trató de difusión de propaganda relativa al “4° Informe de Gobierno”, fuera del plazo legalmente previsto.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior advierte que los recurrentes no exponen algún planteamiento o argumento que se dirija a confrontar directamente todo lo razonado por la Sala Regional Especializada en torno a que la transmisión del “Informe Ciudadano” en concesionarias locales de radio y televisión constituyó una idea prefabricada, coordinada y, por ende, no espontánea, al advertir que fue una transmisión en vivo producida de manera conjunta, en la que por razones de logística se utilizaron representantes de tales medios de comunicación para elaborar el preámbulo del evento, la

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

presentación de las figuras públicas que asistieron al mismo, así como para presentar la parte conclusiva, por lo que se estima que tales consideraciones deben permanecer firmes.

Por otra parte, resulta **inoperante** lo expuesto por los recurrentes en el sentido de que la responsable debió considerar que el diseño en la difusión del “Informe Ciudadano” no dependió del Gobierno de Tlaxcala, sino por las concesionarias que lo difundieron, pues dicha aseveración no resulta apta para destruir la tesis central en que se basó la autoridad responsable para considerar fundado el procedimiento especial sancionador, consistente en que la difusión de dicho evento por conducto de concesionarias locales de radio y televisión, en vivo, de manera coordinada, simultánea e íntegra, e interrumpiendo su programación ordinaria (catalogado por la responsable como un formato de introducción, discurso y despedida), fuera del plazo legalmente permitido, constituyó difusión ilegal de propaganda vinculada del “4° Informe de Gobierno” del mandatario del Estado de Tlaxcala, con independencia de si el diseño gráfico del evento estuvo a cargo de las concesionarias mencionadas o de los sujetos denunciados.

Finalmente, se considera **infundado** lo alegado en torno a la supuesta incorrecta individualización de la sanción que alegan los recurrentes, sobre la base de que el Congreso del Estado de Tlaxcala no es el superior jerárquico del Gobernador de dicha entidad federativa, pues tal y como se adelantó en el apartado de esta ejecutoria correspondiente a los principios generales, al resolver el SUP-RAP-151/2014 y acumulados,

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

esta Sala Superior ha sostenido el criterio según el cual tratándose de servidores públicos cuya posición en la administración pública no tienen superior jerárquico, como en el caso de un gobernador de un Estado de la República, resulta procedente que la autoridad administrativa electoral nacional, de considerarlo pertinente, haga del conocimiento de la legislatura estatal para que, en el ejercicio de sus facultades determine lo que conforme a Derecho corresponda.

En efecto, en dicha ejecutoria se aludió a las sentencias emitidas por la Sala Superior en múltiples recursos de apelación⁹, en los que se sostuvo el criterio de que la determinación de dar vista obedece a un principio general de Derecho consistente en que si algún funcionario público o autoridad tiene conocimiento de violación a alguna de las normas de orden público, debe realizar actos tendentes a su inhibición para evitar la consumación o continuidad de un acto contrario a la ley.

Entonces, dado que el asunto es de la competencia de la autoridad que tuvo conocimiento del acto contrario a la ley – como en el caso acontece con la Sala Regional Especializada–, deberá imponer la sanción que corresponda.

Así, esta Sala Superior ha razonado que la obligación establecida en el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, si bien en principio

⁹ En concreto, los identificados con las claves SUP-RAP-250/2009, SUP-RAP-270/2009, SUP-RAP-303/2009, SUP-RAP-111/2010, SUP-RAP-118/2010 y SUP-RAP-178/2010.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

se acata con el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el régimen jurídico aplicable a cada una de las autoridades, dentro del régimen competencial fijado para ello, también es posible desprender una obligación en el sentido de informar a las autoridades competentes, cuando por virtud de sus funciones conozcan de conductas que pudieran constituir vulneraciones al orden jurídico, conforme a la regulación legal de que se trate y a las circunstancias particulares de cada caso.

Para arribar a esa anterior conclusión, se ha considerado que el establecimiento de un Estado de Derecho, de conformidad con el régimen constitucional previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esencialmente, en los artículos 39 y 40, tiene como objeto fundamental alcanzar las finalidades de la vida en sociedad, que pueden resumirse en la obtención del bienestar de todos sus integrantes.

Para ello, se ha creado un régimen jurídico integrado por la Constitución General de la República, las constituciones locales y las respectivas leyes secundarias y sus reglamentos, encaminado a regular la vida de las personas, en el cual se prevén sus derechos, entre los cuales se cuentan los derechos fundamentales y las garantías necesarias para su protección, así como sus obligaciones, y se establecen autoridades para la emisión de las normas, así como su aplicación en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

Además, la Ley Fundamental establece las bases para la creación de un sistema de competencias a favor de las autoridades constituidas, a fin de que cada órgano del Estado

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

realice su función, en un ámbito de validez determinado, de acuerdo con las normas secundarias encargadas del desarrollo de las bases constitucionales, de forma tal que el principio de legalidad se configura como una de las garantías establecidas por el sistema constitucional a favor del gobernado, conforme al cual la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

En ese sentido, una de las actividades desarrolladas por el Estado consiste en la sanción de conductas que trasgredan el orden constitucional y legal, al afectar a principios y valores fundamentales para el sistema, para lo cual se establecen en la norma las conductas consideradas como ilícitas, así como la potestad estatal de sancionarlas, misma que se conoce como *ius puniendi* estatal, el cual se manifiesta principalmente en dos ámbitos: el penal, al cual se le encomienda la salvaguarda de los principios y valores de mayor entidad, tales como la vida, la libertad, la propiedad, entre otros, así como el administrativo sancionador, que se ocupa de los restantes.

Por tanto, las autoridades tienen la obligación de informar a otras la posible comisión de una actividad ilícita, en principio, cuando tal deber se imponga por una norma legal; sin embargo, cuando por virtud de sus funciones conozca de conductas que pudieran constituir irregularidades sancionables en diversos ámbitos, entonces, deberá comunicar al órgano competente para ello el conocimiento de tal circunstancia, para que de acuerdo con las especificidades de la conducta infractora y la gravedad o grado de impacto en los bienes jurídicos vulnerados, determine en cada caso cuál es la sanción pertinente a imponer.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

En la especie, la Sala Regional Especializada tuvo conocimiento directo de hechos que, de acuerdo con lo expuesto hasta este momento, constituyen infracciones al marco jurídico vigente, pues así fue determinado en la sentencia reclamada, en la cual se estableció que el Gobernador Constitucional de Tlaxcala cometió una infracción constitucional y legal en materia electoral, al difundir fuera del plazo previsto legalmente propaganda vinculada con su informe anual de gestión.

No obstante, la aludida autoridad responsable no cuenta con facultades para sancionar a servidores públicos con la calidad del recurrente, es decir, al Gobernador de un Estado, porque si bien entre los sujetos que pueden ser objeto de imputación, en términos de lo dispuesto por el artículo 442, apartado 1, inciso f), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se incluyen las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes locales, lo que, desde luego, incluye a los gobernadores de los Estados, por las infracciones señaladas en el diverso numeral 449 de la señalada ley general.

Sin embargo, en el artículo 456 del propio ordenamiento jurídico, en el que se detallan las sanciones que pueden ser impuestas por la realización de las conductas sancionables, el legislador omitió incluir un apartado respecto de las conductas realizadas por esas autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes locales sin superior jerárquico.

Por el contrario, el artículo 457 de ese ordenamiento, establece de forma textual:

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

"Artículo 457. 1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, **se dará vista al superior jerárquico** y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables."

De este modo, los servidores públicos sin superior jerárquico fueron colocados en un ámbito específico dentro del derecho administrativo sancionador electoral, pues respecto de estos entes, de conformidad con el actual esquema que rige los procedimientos especiales sancionador, el Instituto Nacional Electoral tendrá atribuciones para investigar si alguna de las conductas desplegadas resulta contraria a Derecho, y en caso de que así sea, la Sala Regional Especializada puede establecer si el servidor público es responsable de dicha conducta, pero, como se adelantó, carece de la atribución expresa para imponer directamente alguna sanción por tales conductas.

En mérito de lo anterior, la Sala Regional Especializada, una vez conocida la infracción y determinada la responsabilidad del servidor público correspondiente, debe poner ello en conocimiento de la autoridad u órgano del Estado que considere competente para sancionar dicha conducta irregular, para que proceda conforme a Derecho.

Al respecto, esta Sala Superior estima que una interpretación sistemática, teleológica y funcional de lo establecido en los

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

artículos 41, bases III, apartado C, párrafo segundo, y IV, párrafo tercero; 116, y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 442, apartado 1, inciso f); 449, párrafo 1, y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conduce a estimar que, ante la ausencia de normas específicas, los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado para sancionar a servidores públicos sin superior jerárquico por la realización de conductas que atenten contra el orden jurídico en la materia electoral, con base en sus atribuciones constitucionales y legales, y atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso y al grado de afectación que tales conductas produzcan a los bienes jurídicos tutelados por el derecho electoral, con independencia de que ello pudiese eventualmente generar otro tipo de responsabilidades.

Se estima que una lectura correcta del marco jurídico descrito permite concluir que, cuando se trate de conductas atribuidas a servidores públicos sin superior jerárquico que no se ajusten al orden jurídico, a fin de hacer efectivo el sistema punitivo en que se basa el derecho sancionador electoral y, por ende, para proporcionarle una adecuada funcionalidad, debe entenderse en su dimensión declarativa y sancionatoria que:

- a) Las determinaciones de responsabilidad de las autoridades electorales en este tipo de casos son actos declarativos, pues acreditan hechos y determinan situaciones jurídicas,¹⁰ dado que, en las resoluciones que

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Temis - Palestra, Bogotá-Lima, Duodécima Edición,

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

dictan en este tipo de asuntos, tienen facultades para tener por acreditadas las conductas contraventoras de la normativa electoral y para declarar la responsabilidad del servidor público denunciado, y

- b) Ante la falta de normas que faculden expresamente a dichas autoridades para sancionar a tales sujetos, los referidos actos declarativos deben ser complementados a través de un acto posterior de carácter constitutivo o sancionatorio,¹¹ lo que implica la imposición de una sanción a cargo de la autoridad competente –en estos casos, los congresos locales– como consecuencia de la determinación previa de responsabilidad del servidor público, pues sólo así se puede considerar que el sistema normativo tiene una solución apta y eficiente para inhibir la futura realización de infracciones en materia electoral a cargo de servidores públicos sin superior jerárquico.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala Superior estima que aspectos relevantes jurídicamente como la violación de normas constitucionales o legales no sólo deben ser identificados y declarados por las autoridades competentes, sino que deben ser sancionados de acuerdo con la gravedad de la falta, de ahí que se considere razonable que los congresos de las entidades federativas, en ejercicio de las atribuciones que les otorga el marco normativo vigente, determinen las sanciones a imponer a

2008, pp. 554. En términos similares se pronuncian los autores, respecto del concepto de actos declarativos.

¹¹ *Ídem*. Los autores entienden por actos constitutivos, aquellos que crean, modifican o extinguen relaciones o situaciones jurídicas subjetivas.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

servidores públicos sin superior jerárquico, como acontece con los gobernadores de las entidades federativas, cuando lleven a cabo conductas contrarias al orden jurídico.

A partir de ello, esta Sala Superior concluye que en la sentencia reclamada se satisfizo el deber mencionado, pues la Sala Regional Especializada, al resolver el procedimiento especial sancionador, determinó que el Gobernador de Tlaxcala era responsable de transgredir la Constitución federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que decidió poner dicha conducta en conocimiento del Congreso de la mencionada entidad federativa, para que ese órgano legislativo proceda, conforme con sus atribuciones soberanas, para decidir respecto de la posibilidad de sancionarlo.

En este sentido, se estima que el fallo controvertido se ajusta a Derecho en el apartado correspondiente a la orden de dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala, pues ello es la consecuencia jurídica de declarar que una autoridad es responsable de una infracción a la normativa electoral, de ahí que se estime correcto hacer del conocimiento de la autoridad competente a nivel estatal para que proceda a determinar, conforme con sus atribuciones y competencias, así como de acuerdo con la legislación aplicable, la sanción a imponer derivada de la violación del orden jurídico a cargo del Gobernador del Estado de Tlaxcala.

5. Conclusión.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Por las razones apuntadas, esta Sala Superior concluye que la divulgación en radio y televisión del "Informe Ciudadano" constituyó en realidad difusión ilegal de propaganda relativa al "4° Informe de Gobierno", por la identidad sustancial existente entre ambos, por cuanto hace a los contenidos, elementos gráficos y visuales, así como frases empleadas, circunstancia que propicia que la difusión del evento denunciado destacadamente se refiera al informe de labores rendido previamente por el Gobernador del Estado de Tlaxcala, de ahí que se actualice la violación al límite temporal previsto en el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General de la República.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se decreta la **acumulación** de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-103/2015 y SUP-REP-104/2015 al recurso de revisión del procedimiento administrativo sancionador SUP-REP-102/2015, por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior, debiendo agregarse copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE personalmente a los recurrentes, en los domicilios señalados en autos para tal efecto; **por correo electrónico**, a la Sala responsable y a la Unidad Técnica de lo

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

Contencioso Electoral de Instituto Nacional Electoral, y, **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO CONCURRENTES QUE CON FUNDAMENTO EN LO
DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE
LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-REP-
102/2015, SUP-REP-103/2015 y SUP-REP-104/2015
ACUMULADOS.**

Con fundamento en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, me permito formular voto concurrente, en virtud de que si bien, acompaño las consideraciones relativas a la responsabilidad en que incurrió el Gobernador del Estado de Tlaxcala, así como los

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

puntos resolutivos de la sentencia, me aparto de las consideraciones por las que se sustenta que los Congresos de las entidades federativas cuentan con facultades para imponer sanciones a esos servidores públicos por la acreditación de faltas electorales.

No obstante, comparto la conclusión de dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala, pero por razones distintas a las aprobadas por el voto mayoritario de los integrantes de este órgano jurisdiccional.

En concepto de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, la vista ordenada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al Congreso del Estado de Tlaxcala es para el efecto de que ese órgano legislativo local proceda a imponer al Gobernador de esa entidad federativa, la sanción que en derecho corresponda, y conforme con sus atribuciones, por la transgresión a lo previsto a disposiciones del orden jurídico en materia electoral, concretamente, por la difusión de mensajes relativos al cuarto informe anual de gobierno del señalado servidor público, fuera del plazo establecido en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La conclusión mayoritaria implica establecer que los Congresos de las entidades federativas cuentan con facultades para imponer sanciones a los Gobernadores de los Estados respectivos, por violación a normas en materia electoral.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

En mi concepto, debe subsistir la vista ordenada por la Sala Regional Especializada responsable, pero por razones distintas a las aprobadas por la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior.

En principio, es mi convicción que la transgresión al sistema jurídico por un servidor público, debe tener como consecuencia el reproche correspondiente, en términos de las leyes vigentes y aplicables, y por las autoridades competentes para ello.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el pilar fundamental en la construcción de la organización jurídica y que todos los servidores públicos deben observar, los que, además, se encuentran obligados a cumplir con no realizar conductas que actualicen alguno de los supuestos establecidos en las reglas prohibitivas, so pena de que le sea reprochado por la Nación por contravenir de manera directa el propio ordenamiento jurídico.

En el caso concreto, en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se posibilita a los servidores públicos a rendir informes de gobierno, una vez al año, así como la difusión de mensajes con motivo de ese informe dentro de los siete días previos y dos posteriores a que se emita.

La previsión anterior, lleva implícita la obligación de los servidores públicos de abstenerse de rendir esos informes y de difundir los mensajes respectivos, en momentos distintos a los ahí señalados.

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

La finalidad de la norma referida, obedece a la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observaran en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, así como a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, así como evitar que el servicio público que se realiza, se utilice para fines distintos a los establecidos en las leyes o para satisfacer aspiraciones personales o electorales.

Actualmente, en el orden jurídico nacional se carece de disposiciones en las que se señalen las sanciones a imponer a los Ejecutivos de las entidades federativas, por violación o incumplimiento a la previsión de referencia, así como a todos aquellos servidores públicos que no cuenten con superior jerárquico.

En razón de ello, en aplicación de la garantía de exacta aplicación de la ley, no es factible la imposición de alguna sanción por la comisión de una falta en materia electoral, por no estar prevista en una ley previa a la comisión del acto contrario a Derecho, ni imponerle otra de las existentes por simple analogía o mayoría de razón, dado que con ello se vulneraría su seguridad jurídica, principio constitucional que debe ser observado en toda resolución que se emita por los órganos jurisdiccionales.

Lo anterior hace evidente que las faltas cometidas por esos servidores públicos en los casos mencionados, constituye una

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

conducta típica, antijurídica, culpable pero no punible en materia electoral, por tratarse de una norma imperfecta.

Esta situación, no implica que en caso de que se presente la falta de cumplimiento al mandato de referencia, por conductas de los Gobernadores de las entidades federativas, o de algún otro servidor público que no cuente con superior jerárquico, queden impunes y al margen de una determinación que se emita por autoridad competente.

Ello porque en el propio sistema jurídico, se indica que la autoridad competente para conocer y resolver sobre las posibles violaciones a la norma de referencia, a través del procedimiento sancionatorio.

En este orden de ideas, cuando este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de la Sala competente determine la existencia de una violación al orden jurídico, en conformidad con los principios, reglas y normas del sistema jurídico, debe señalarlo mediante la ejecutoria correspondiente, lo cual, se traduce en el reproche que se hace del conocimiento del pueblo en general, y respecto del que, el servidor público deberá responder frente a la nación.

Así, en un primer momento, corresponde a este órgano jurisdiccional determinar el reproche al que debe sujetarse el servidor público por la transgresión del ordenamiento jurídico, sin embargo, en mi concepto, procede dar vista a los Congresos de las entidades federativas para que, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a iniciar el procedimiento que

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

corresponda, por la responsabilidad en que incurre el servidor público por el incumplimiento a la obligación de cumplir las normas que integran el sistema jurídico, empero, la sanción que eventualmente se imponga, en manera alguna puede considerarse, deriva de la violación a normas de naturaleza electoral, toda vez que esos órganos legislativos carecen de competencia para la imposición de sanciones derivadas del incumplimiento a normas electorales.

En este orden de ideas, la determinación que se emita por la autoridad legislativa, deberá derivar de las atribuciones conferidas en la Constitución de la propia entidad federativa, así como de los ordenamientos locales, en síntesis, atenderá a su ámbito de competencias, en su calidad de órganos de representación política, a partir de la falta de observancia a la protesta que rinden los servidores públicos de cumplir las disposiciones del orden jurídico al momento en que asumen el cargo público que desempeñan,

Ahora bien, en los términos apuntados, si en el orden jurídico no está previsto un catálogo de sanciones a imponer a los Gobernadores de las entidades federativas por violación directa a la prohibición de difundir mensajes relacionados con sus informes de gobierno, fuera de los plazos antes precisados, no es factible que una autoridad en materia electoral, ni alguna otra proceda a imponer una sanción, por no contemplarse así en los ordenamientos de sus respectivas competencia.

No obstante, ese actuar constituye una violación directa al ordenamiento jurídico, porque los Gobernadores de las

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

entidades federativas al asumir el cargo, protestan cumplir y hacer cumplir las Leyes, aunado a que en el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que esos servidores públicos están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, sin que para ello pueda resguardarse en la falta de normas en que se prevean las sanciones aplicables por la correspondiente conducta infractora.

Esto es así, ya que suponer lo contrario, daría lugar al resquebrajamiento de la coherencia y armonía de los principios, reglas y valores que sustentan el sistema jurídico, propiciando el menoscabo de la obligatoriedad de sus disposiciones prohibitivas, lo que no resulta aceptable.

En este orden de ideas, si los gobernadores de las entidades federativas, son servidores públicos que al asumir el cargo protestan cumplir y hacer cumplir las leyes, el incumplimiento a alguna norma integrantes del orden jurídico, actualiza a su vez, una violación a su obligación de observarlo, lo que implica una responsabilidad de naturaleza distinta a la electoral, y que puede ser constitucional, administrativa, o política, de manera que la sanción que eventualmente se imponga por el órgano legislativo competente, deberá corresponder con la responsabilidad en que incurra el servidor público, la cual, es distinta a la electoral.

Por todo ello, si en el ordenamiento jurídico vigente, no se contemplan previsiones constitucionales o legales que faculden u otorguen competencia a las autoridades legislativas de las

SUP-REP-102/2015 Y ACUMULADOS

entidades federativas para la imposición de sanciones a los Gobernadores de las entidades federativas, por violaciones a normas electorales, en mi concepto, resulta evidente que esas autoridades no podrían instruir procedimientos para imponer sanciones por faltas en materia electoral, de manera que las vistas que se remitan por las autoridades competentes, tendrán como finalidad, que en el ámbito de sus atribuciones, esas autoridades procedan a iniciar los procedimientos que correspondan e impongan las sanciones conducentes, pero siempre acotados al ámbito de sus atribuciones y competencias constitucionales y legales que, desde luego, son distintas a las de naturaleza electoral.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA