

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR¹

EXPEDIENTE: SUP-REP-396/2021

RECURRENTE: DIANA EDITH PIÑA MUÑIZ, EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DURANGUENSE²

RESPONSABLE: JUNTA LOCAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE DURANGO³

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: ERIKA AGUILERA RAMÍREZ Y ROSA MARÍA SÁNCHEZ ÁVILA

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ dicta sentencia en el sentido de **revocar** el acuerdo dictado por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral⁵ en el Estado de Durango, mediante el cual desechó la queja presentada por Diana Edith Piña Muñiz, en su carácter de representante del Partido Duranguense.

ANTECEDENTES

1. Escrito de queja. El veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno⁶, Diana Edith Piña Muñiz, en su carácter de representante propietaria el Partido Duranguense ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango⁷, presentó escrito de queja ante el Consejo Local del INE contra José Ramón Enríquez Herrera, Senador de la República Mexicana, por el supuesto uso de propaganda con promoción personalizada al publicitarse específicamente en *Facebook*.

¹ En lo subsecuente, recurso de revisión.

² En lo sucesivo, recurrente o la parte recurrente

³ En adelante, autoridad responsable.

⁴ En lo siguiente, Sala Superior o Tribunal Electoral.

⁵ En lo posterior INE.

⁶ Todas las fechas se referirán a dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

⁷ En lo ulterior, Instituto local.

- 2. Acuerdo de desechamiento (acto impugnado). El veinticinco de agosto, la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Durango registró el expediente⁸ y determinó desechar de plano la queja.
- **3. Demanda**. El veintisiete de agosto, la parte recurrente interpuso recurso de revisión ante la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Durango en contra de la determinación referida en el párrafo anterior, quien lo remitió a esta Sala Superior.
- **4. Recepción, turno y radicación**. El treinta de agosto, se recibieron las constancias respectivas y la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REP-396/2021, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.
- **5. Admisión y cierre de instrucción**. En su oportunidad, se admitió a trámite la demanda y, al no haber pruebas ni diligencias pendientes por desahogar, se cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. La Sala Superior es competente⁹ para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se interpone en contra de un acuerdo de desechamiento emitido por un órgano desconcentrado del INE, dentro de un procedimiento especial sancionador, medio de impugnación de competencia exclusiva de esta Sala.

Segunda. Justificación para resolver en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020,¹⁰ en el cual, si bien se restableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán

⁸ Con el número JD/PE/DEPM/JL/DGO/PEF/6/2021.

⁹ Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo 3, base VI; 99, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 166, fracción III, inciso h); 169, fracción XVIII 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 (en adelante Ley de Medios).

¹⁰ ÁCUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PÓDER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el uno de octubre de dos mil veinte. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre, en vigor a partir del día siguiente.



realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente recurso de revisión en sesión por videoconferencia.

Tercera. Procedencia. El recurso de revisión satisface los requisitos de procedencia, ¹¹ conforme a lo siguiente:

- **1. Forma.** La demanda se presentó por escrito y en ella consta el nombre de la representante propietaria el Partido Duranguense ante el Consejo General del Instituto local, Diana Edith Piña Muñiz¹², y su firma autógrafa, se especifica el acto impugnado, los hechos, así como sus agravios.
- **2. Oportunidad.** La demanda es oportuna. El acuerdo impugnado es de veinticinco de agosto y la parte recurrente presentó la demanda el veintisiete siguiente ante la responsable; por tanto, resulta evidente que la presentación de la demanda se realizó dentro del plazo de cuatro días¹³.
- **3. Legitimación y personería.** La parte recurrente comparece por conducto de su representante propietaria ante el Consejo General del Instituto local¹⁴ y fue quien presentó la queja a la que recayó el acuerdo de desechamiento que ahora se controvierte.
- **4. Interés jurídico**. La parte recurrente alega una afectación directa a su esfera de derechos derivado de lo determinado por la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Durango, al desechar la queja que presentó.

¹¹ Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1; 10, 45, apartado 1, inciso b), fracción I; 109, párrafo 3, y 110, de la Ley de Medios.

¹² La denuncia presentada en la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Durango, fue radicada sólo con el nombre de la actora y desde su presentación lo realizó por propio derecho y en representación del Partido Duranguense.

¹³ Resulta aplicable la jurisprudencia 11/2016, de rubro RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS.

¹⁴ Lo que acredita con la certificación expedida por el Secretario Técnico del OPLE, licenciado Raúl Rosas Velazquez, que obra en autos, documentación que se valora de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 de la Ley de Medios, constituyendo una documental pública.

5. Definitividad. Para controvertir el acuerdo impugnado procede el recurso de revisión porque en la normativa electoral aplicable no se advierte que se deba agotar algún otro medio de impugnación.

Cuarta. Contexto. Con la finalidad de exponer la controversia, se sintetiza la determinación combatida y los agravios formulados ante esta Sala Superior.

1. Consideraciones de la responsable:

El veinticinco de agosto, la Vocal Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Durango desechó la queja presentada por la parte recurrente integrada en el expediente JD/PE/DEPM/JL/DGO/PEF/6/2021. Lo anterior, al considerar lo siguiente:

- Se actualiza la causal de desechamiento prevista en los artículos 471, numeral 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral, y 60, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los que se establece que las denuncias serán desechadas de plano cuando los hechos denunciados no constituyan una violación evidente en materia de propaganda político-electoral.
- La conducta denunciada del servidor público no tiene impacto en materia electoral, pues a la fecha en la entidad no se está celebrado proceso electoral federal o local alguno.
- Para llegar a dicha conclusión se justifica en la Jurisprudencia 12/2015 de rubro PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, en la que destaca que se debe atender al elemento temporal de la realización de la conducta; es decir si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en



el periodo de campañas; sin que dicho periodo pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

 También determinó que la conducta denunciada no es exclusiva de la materia electoral, por tanto, se dejaron a salvo los derechos de la denunciante para que, de estimarlo conveniente acuda ante la autoridad correspondiente para hacer valer sus derechos.

2. Agravios en el presente recurso

La parte recurrente expone como agravios, en esencia, los siguientes:

- De manera incorrecta dicha autoridad aplicó los preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el reglamento de quejas y denuncias, porque, a su parecer, no existe una notoria causal de desechamiento y se concretó a establecer que los hechos materia de la denuncia no constituyen una violación en materia político-electoral.
- La determinación reclamada es incorrecta, toda vez que la responsable no estudió en sus términos lo previsto por el artículo 134 constitucional, sino que lo que analizó fue la jurisprudencia 12/2015, de rubro: PROPAGANDA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, tomando únicamente como base para el desechamiento de su queja el elemento temporal.
- Lo anterior, sin advertir que hay otros supuestos en los que, sin haber dado inicio formal al proceso electoral, la proximidad propia del debate de los comicios evidencia también una promoción personalizada de los servidores públicos con impacto en la materia electoral, tal y como lo razonó la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-139/2021.

SUP-REP-396/2021

- En esta tesitura, solicita se revoque el acto reclamado, a fin de que la autoridad responsable estudie y determine la infracción al artículo 134 constitucional sin constreñirse únicamente al elemento temporal, sino que debe advertir la proximidad del proceso electoral que se verificará en la entidad el primero de noviembre.
- Se debió entrar al estudio del fondo del asunto para verificar las demás pruebas tendientes a acreditar que el denunciado como legislador no debería de promocionarse, porque el elemento temporal es únicamente para establecer de manera dogmática la promoción personalizada de los servidores públicos.
- Asimismo, aduce que el elemento temporal no es determinante para la resolución, porque si se considera que existe infracción al artículo 134, párrafo 8 de la Constitución federal, sí existe promoción personalizada, toda vez que el legislador ordinario conoce que en la entidad federativa duranguense se inicia proceso el primero de noviembre donde se elegirán Presidentes Municipales y Gobernador del Estado.
- Determinarse lo contrario, se llegaría al absurdo de que mientras no exista proceso electoral, los servidores públicos podrán promocionarse sin problema alguno, lo que sería incorrecto, pues la infracción constitucional debe de analizarse en base a los elementos previstos en el artículo 134 Constitucional, sin excluir la posibilidad de absolver a los servidores públicos cuando promocionen su imagen, ajenos al proceso electoral.

Quinta. Estudio de fondo. Esta Sala Superior considera que los agravios de la parte recurrente son **fundados** y, por lo tanto, procede **revocar** el desechamiento impugnado.

1. Controversia a resolver



La controversia en el caso se centra en el análisis de la resolución emitida por la autoridad responsable, con la finalidad de establecer si el desechamiento de la denuncia es conforme a derecho.

2. Marco jurídico

De acuerdo con la temática planteada, es necesario precisar los alcances de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que la actora basa su impugnación en el desechamiento de la denuncia que presentó, la cual versa sobre ese tema.

De acuerdo con el párrafo octavo de dicho precepto constitucional, la propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno debe ser institucional, tener fines informativos, educativos o de orientación social.

La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, en el artículo 449, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁵ se prevé que el incumplimiento del principio de imparcialidad, establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales, constituye una infracción a dicha ley.

Por su parte, en la Jurisprudencia 12/2015¹⁶ se estableció que en términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto,

1

¹⁵ En adelante, Ley General.

¹⁶ PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA

tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, **a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral**. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes:

- a) **Personal**. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- **b) Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- c) Temporal. Para establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En consonancia con la prohibición constitucional prevista en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo antes mencionado, el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.



En armonía con dicha disposición constitucional, el artículo 209, primer párrafo de la Ley General reitera la obligación de suspender la propaganda gubernamental, desde las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, en los medios de comunicación social, con las excepciones que expresamente señala la Constitución. Ello, con el propósito de que los entes de gobierno, a través de sus servidores públicos no intervengan en la contienda electoral y con ello garantizar el principio de la equidad en los procesos electorales.

3. Caso concreto

La parte recurrente controvierte el acuerdo de desechamiento emitido por la Vocal Ejecutiva de la Junta Local del INE en Durango, en síntesis, porque bajo su apreciación no existe una notoria causal de desechamiento, aunado a que, bajo su apreciación, se concretó a establecer que los hechos materia de la denuncia no constituyen violación en materia político electoral, basando su criterio en la aplicación de la jurisprudencia 12/2015¹⁷.

Aduce que el criterio de la responsable es equivocado, porque no se analiza de manera integral su queja, ya que el hecho de que no se esté celebrando proceso electoral, no es razón suficiente para desechar la denuncia, habida cuenta de que en la entidad iniciará proceso electoral en noviembre de este año, por ende, debió entrar a estudiar el fondo de su denuncia.

Los agravios planteados por la parte recurrente son **fundados**, porque el acuerdo controvertido determina que, por el simple hecho de no haber iniciado proceso electoral en el Estado de Durango, la conducta denunciada no tenía impacto en materia electoral, dejando a salvo los derechos de la actora, bajo el supuesto de que la conducta denunciada no es exclusiva de la materia electoral.

Denuncia objeto del acuerdo de desechamiento

-

PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

SUP-REP-396/2021

La denuncia presentada por la recurrente, en contra del Senador José Ramón Enríquez Herrera, ante la Vocalía de la Junta Local Ejecutiva en Durango versó sobre lo siguiente:

- ➤ El legislador incurre en actos ilegales al publicitarse en internet, en redes sociales, Facebook, implementando una estrategia de publicidad ilegal pagada, por la aparición en videos en los que aparece con la camisa de Morena.
- ➤ Al legislador, en materia electoral, le son aplicables las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental, por formar parte del poder legislativo.
- Los hechos denunciados contravienen el contenido del artículo 180 de la Constitución Política del Estado de Durango y 134 de la Constitución General, ya que de éstos se desprende que la propaganda que difundan los poderes públicos deben tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que no se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada; ya que el Senador sale mostrándose como el autor o gestor de obras en beneficio de los Duranguenses, acudiendo a las obras y aparentemente entregando un Hospital, lo que genera actos publicitarios que son prohibidas, al estar exacerbando su imagen, en base a supuestas gestiones para la construcción del nuevo hospital del ISSSTE en Durango.

Para acreditar sus dichos anexó a su denuncia impresiones fotográficas y video.¹⁸

Decisión

Esta Sala Superior determina que el acuerdo reclamado no está apegado a derecho, en atención a que, en el caso concreto, la temporalidad en la que se realizan los hechos denunciados no es un motivo suficiente para el desechamiento de plano de la denuncia presentada por la parte actora.

_

¹⁸ Visibles en el tomo expediente.



Como se precisó en el apartado anterior, los hechos denunciados versan sobre una presunta difusión e intervención del Senador José Ramón Enríquez Herrera, en la construcción de un nuevo hospital del ISSSTE en Durango, lo que, en opinión de la actora contraviene lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, en la demanda del recurso que nos ocupa, la actora insiste en que los hechos denunciados deben ser motivo de análisis en el procedimiento administrativo, porque se encuentra próximo a iniciar el proceso electoral en la entidad en el mes de noviembre, por lo que, el desechamiento es ilegal y debe revocarse.

El argumento de la actora es **fundado**, porque si bien en la actualidad no se está llevando a cabo proceso electoral alguno, a nivel federal y local, lo cierto es que existe proximidad en el inicio de la contienda en el Estado de Durango.

En ese sentido, le asiste la razón a la parte actora recurrente, cuando argumenta que la proximidad del debate es un elemento que se debe analizar y no sólo limitarse a expresar que de manera evidente el simple hecho de no estar en curso un proceso electoral le facultaba a la responsable a desechar de plano la denuncia presentada.

Es importante destacar que esta Sala Superior¹⁹ ha considerado que previo al inicio de un procedimiento administrativo sancionador y antes del emplazamiento, las autoridades sustanciadoras deben realizar un análisis preliminar para efecto de determinar si las conductas denunciadas, de llegarse a acreditar podrían constituir alguna violación en materia electoral.

¹⁹ Aplicable, en lo conducente la Jurisprudencia 20/2008 de rubro: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.

Sin embargo, dicho análisis debe realizarse en forma exhaustiva, atendiendo a los hechos planteados en la denuncia y su propio contexto, así como a la posible infracción que se puede actualizar.

De tal suerte que, si bien, en el caso concreto, es cierto que no se está desarrollando proceso electoral federal o local, se pasa por alto que está próximo a iniciarse el proceso electoral en el estado de Durango.

En ese sentido, la propia citada tesis de jurisprudencia 12/2015 establece que para determinar la posible promoción personalizada se debe atender al criterio de temporalidad y no cierra la posibilidad de que se pueda actualizar fuera de proceso electoral, por ende, en el caso que nos ocupa, sí es relevante que el inicio del proceso local en esa entidad federativa se encuentra a solo dos meses de dar inicio, esto es, en breve iniciará la primera etapa del proceso comicial, es decir, la de preparación de la elección.

Por ende, la autoridad responsable debió analizar dicha circunstancia, para en principio determinar si es o no competente²⁰ para admitir la denuncia, derivado del impacto que, en su caso, pudiera actualizarse, y en caso de considerar que sí es competente analizar adecuadamente la denuncia, así como todas las circunstancias del caso.

En este sentido, lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido, para efecto de que, una vez que se analice el contexto de los hechos denunciados y su posible impacto, la responsable determine su competencia y emita el pronunciamiento que en derecho corresponda, debiendo informar a esta Sala Superior el acatamiento realizado, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a que lo realice.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

_

²⁰ Jurisprudencia 25/2015. COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.



Único. Se **revoca** el acuerdo impugnado para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.