

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-197/2008

**ACTOR:** DIONISIO HERRERA DUQUE

**AUTORIDAD                      RESPONSABLE:**  
SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL  
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**MAGISTRADO    PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA

**SECRETARIOS:** VALERIANO PÉREZ  
MALDONADO Y DAVID CIENFUEGOS  
SALGADO

México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil ocho.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente SUP-RAP-197/2008, relativo al recurso de apelación interpuesto por Dionisio Herrera Duque, por su propio derecho y en su carácter de Presidente Municipal de Santa Catarina, Nuevo León, en contra del acuerdo de admisión dictado en el expediente SCG/QCG/122/2008, por el cual el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador ordinario por la propaganda que presuntamente difunde la imagen de servidores públicos, así como en contra del oficio SCG/2146/2008 por el que se ejecutó dicho emplazamiento; y,

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

**PRIMERO. Antecedentes.** De la narración de hechos que hace el recurrente en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

## **SUP-RAP-197/2008**

**a)** El cuatro de junio de dos mil ocho, el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, remitió mediante oficio número JD01/326/2008, al Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el “ACTA CIRCUNSTANCIADA REFERENTE A LA VERIFICACIÓN DE PROPAGANDA DE PANORÁMICOS QUE SEGÚN NOTA PERIODÍSTICA HACE REFERENCIA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN, LICENCIADO DIONISIO HERRERA DUQUE.”, junto con la nota periodística y fotografías. Documentación que fue recibida el día once de junio siguiente.

**b)** El veintisiete de junio del mismo año, al estimar que las conductas denunciadas podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó acuerdo en el expediente SCG/QCG/122/2008, al tenor siguiente:

“Distrito Federal, a veintisiete de junio de dos mil ocho.  
Se tiene por recibido en la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, oficio JD01/326/2008, suscrito por el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León, a través del cual remite acta circunstanciada realizada por personal del mencionado órgano desconcentrado, a fin de informar acerca de la existencia de propaganda relacionada con el presidente municipal de Santa Catarina, en la mencionada entidad, lo que presuntamente contraviene el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos; acta en la cual se hace constar medularmente que: *“...con la finalidad de realizar la diligencia de verificación...se tuvo conocimiento con motivo de los recorridos que*

## SUP-RAP-197/2008

*permanentemente realiza esta 01 Junta Distrital...se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordoñez a la altura del negocio denominado 'Gorditas Doña Tota', frente a la empresa denominada "DEACERO"...constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial...en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice 'Santa Catarina Informa: Más Obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas' y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logotipo de la actual administración del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice '¡Claro que se puede'...Continuando con el devenir de la diligencia se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordoñez a la altura del centro comercial 'El Paseo de Santa Catarina', específicamente en la parada del autobús marcado con el número 1444 que se encuentra afuera de la empresa denominada 'DAL TILE' ...constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial...en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice: 'Santa Catarina Informa: Más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas' y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logotipo de la actual administración del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice 'Claro que se puede'...Enseguida y como parte del mismo recorrido se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordoñez número 907 de la Colonia Zimix, a la altura de las plazas comerciales denominadas 'Plaza Ordoñez' y 'Plaza Las Villas'...constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial...en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice: 'Santa Catarina Informa: Más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas' y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logotipo de la actual administración del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice 'Claro que se puede'...".*

**VISTO** el escrito de cuenta y anexo que se acompaña, con fundamento en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 361, párrafo 1; 362, párrafo 8; y 364, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, en relación con lo establecido en los artículos 2, inciso a), y 7 del Reglamento del Instituto Federal Electoral

## SUP-RAP-197/2008

en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral, de Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día siete de abril de dos mil siete y toda vez que de los hechos narrados con anterioridad, se advierten conductas que podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, en virtud de existir supuesta propaganda en la que se advierte la imagen personalizada de servidores públicos,

**SE ACUERDA:** **1)** Toda vez que de los hechos narrados con anterioridad, se advierten conductas que podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, en virtud de existir supuesta propaganda que presuntamente difunde la imagen personalizada de servidores públicos, fórmese el respectivo expediente y regístrese con el número **SCG/QCG/122/2008**; **2)** Se ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionador ordinario contemplado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero; **3)** Emplácese al C. Dionisio Herrera Duque, en su calidad de Presidente Municipal de Santa Catarina, Nuevo León, para que dentro del término de **cinco días hábiles**, contados a partir del siguiente al de la notificación del presente acuerdo, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; para tal efecto, córrasele traslado con copia de las constancias que obran en el expediente en que se actúa; **4)** Requírase a dicho funcionario público para que dentro de igual término, informe el nombre de las personas o funcionarios públicos o instancia gubernamental que requirieron o solicitaron la fijación de la publicidad que promociona la obra del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, sito sobre la Avenida Manuel Ordoñez: **a)** A la altura del negocio denominado "Gorditas Doña Tota", frente a la empresa denominada "DEACERO"; **b)** A la altura del centro comercial 'El Paseo de Santa Catarina', en la parada del autobús marcado con el número 1444 que se encuentra afuera de la empresa denominada 'DAL TILE', y **c)** En el número 907 de la Colonia Zimix, a la altura de las plazas comerciales denominadas 'Plaza Ordoñez' y 'Plaza Las Villas', la situación actual que guarda su fijación, y cuál fue el origen de los recursos, públicos o privados utilizados para la fijación de dicha propaganda municipal; **5)** Requírase al C. Director General de la empresa "POSTERMEDIA" con sede en Monterrey, Nuevo León, por conducto de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en la señalada entidad federativa, para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, proporcione información consistente en: **a)** El nombre y domicilio de la persona o

## SUP-RAP-197/2008

personas o funcionarios públicos o instancia gubernamental que contrataron los servicios de su representado para la publicitación de la obra municipal de Santa Catarina, que aparece en los bastidores metálicos en los lugares identificados, y **b)** Respecto de los contratos o actos jurídicos que sirvieron de base para fijar dicha publicidad, precise su fecha de celebración, el monto de la contraprestación económica recibida como pago, y envíe copia de los contratos o facturas atinentes; **6)** Con fundamento en los artículos 134, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo primero, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, dese vista a la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Santa Catarina, al Órgano de Fiscalización Superior y al Congreso, ambos del estado de Nuevo León, con copia de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, para que en el ámbito de sus respectivas atribuciones constitucionales y legales, en caso de advertir alguna falta en materia de responsabilidades políticas o administrativas, procedan en consecuencia; y **7)** Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, párrafo segundo del reglamento mencionado en el punto de acuerdo anterior, dese vista al Partido Acción Nacional para que, en su caso, deslinde las responsabilidades partidarias que procedan.

Hecho lo anterior, se acordará lo conducente.

Así lo proveyó y firma el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en conformidad a lo dispuesto por los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w); 125, párrafo 1, incisos b) y t), en relación con el 356, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho.

**c)** El siete de agosto del presente, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del citado Instituto, suscribió el oficio de emplazamiento número SCG/2146/2008, dirigido a Dionisio Herrera Duque, en su calidad de Presidente Municipal.

**d)** El veintiséis de septiembre del año en curso, Dionisio Herrera Duque, en su carácter de Presidente Municipal, mediante el oficio

## **SUP-RAP-197/2008**

de emplazamiento de siete de agosto que antecede, fue notificado del acuerdo de inicio del procedimiento administrativo sancionador ordinario, de cuyo contenido se lee:

“Por este conducto, me permito hacer de su conocimiento el contenido del acuerdo de fecha veintisiete de junio del presente año, dictado por el suscrito dentro del expediente citado al rubro, mismo que a la letra establece:

[SE TRANSCRIBE]

En razón de lo ordenado en el acuerdo en cuestión, se le emplaza para que, en el término de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación del presente, conteste por escrito lo que a su derecho convenga, aporte las pruebas que considere pertinentes y proporcione la información requerida.

Al efecto, se anexa copia de las constancias que integran el expediente citado al rubro.

No se omite señalar, que la respuesta atinente podrá ser presentada al Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado de Nuevo León.

Queda a su disposición el expediente SCG/QCG/122/2008, mismo que puede ser solicitado para su consulta en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, ubicada en la planta baja del edificio “C”, sito en Viaducto Tlalpan número 100, Colonia Arenal Tepepan, en el Distrito Federal.

...”

**SEGUNDO. Recurso de apelación.** El dos de octubre de dos mil ocho, Dionisio Herrera Duque, por su propio derecho y en su calidad de Presidente Municipal, presentó demanda de recurso de apelación en la sede de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, en contra del acuerdo de admisión del procedimiento administrativo sancionador y del oficio de emplazamiento, de veintisiete de junio y siete de agosto, respectivamente, de este año.

Mediante oficio de la misma fecha, dos de octubre, el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva indicada, envió la

demanda de mérito al Secretario del Instituto Federal Electoral, órgano responsable que la recibió el siete de octubre siguiente.

**TERCERO. Trámite y sustanciación.**

**a)** El trece de octubre de dos mil ocho, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio SCG/2859/2008, suscrito por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual remitió la demanda de recurso de apelación, la cédula de notificación, la copia del expediente SCG/QCG/122/2008, el oficio de remisión de la demanda del recurso, el acuerdo de recepción, el informe circunstanciado y diversas constancias.

**b)** En la misma fecha, el trece de octubre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó registrar e integrar el expediente SUP-RAP-197/2008 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Por oficio TEPJF-SGA-5235/08, de la misma fecha, el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior dio cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo precedente, poniendo a disposición del Magistrado Instructor el expediente relativo.

**c)** Durante la tramitación del recurso no compareció tercero interesado alguno.

## **SUP-RAP-197/2008**

**CUARTO. Admisión.** En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió la demanda del recurso de apelación y, al no existir algún trámite pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, ordenando elaborar el proyecto que conforme a derecho corresponda; y

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en los artículos 99 fracción III, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 186 fracción III, inciso a), y 189 fracción I, inciso c), de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*; y 40, 42 y 45 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, al tratarse de un recurso de apelación promovido por un ciudadano, por su propio derecho y en su carácter de Presidente Municipal, en contra del acuerdo de admisión del procedimiento administrativo sancionador ordinario, por la propaganda que presuntamente difunde la imagen de servidores públicos y del respectivo oficio de emplazamiento.

**SEGUNDO. Procedencia.** Por ser su examen preferente de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 19 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, se analizará en principio si el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y

## SUP-RAP-197/2008

45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la citada ley, así como si, en el caso bajo estudio, se actualiza alguna de las causas de improcedencia contempladas en los artículos 10 y 11 del ordenamiento en cita pues, de ser así, deberá decretarse el desechamiento de plano de la demanda, al existir un obstáculo que impide la válida constitución del proceso y, con ello, imposibilita el pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional sobre el fondo de la controversia planteada.

**Forma.** La demanda del recurso de apelación se presentó por escrito como es exigido legalmente.

En cuando a la obligación de presentarla ante la autoridad señalada como responsable, como lo prevé el artículo 9, párrafo 1, de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, en este caso, se debe estimar cumplido este requisito en virtud del oficio de emplazamiento hecho al actor y del diverso JD01-NL-590/2008, con el cual el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva en Nuevo León, remitió, entre otras, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, la cédula de notificación hecha al recurrente, los cuales, con fundamento en el artículo 16, párrafo 2, de la ley procesal de la materia, constituyen documentales públicas con valor probatorio pleno.

Al respecto, en el oficio de emplazamiento señalado, de siete de agosto del año en curso, la autoridad responsable literalmente dispuso: *“No se omite señalar, que la respuesta atinente podrá ser presentada al Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado de Nuevo León”*.

## **SUP-RAP-197/2008**

Aunado a lo anterior, el emplazamiento respectivo fue realizado por conducto del notificador adscrito a la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado de Nuevo León, misma que remitió la cédula de notificación al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Con base en lo anterior, se estima que la autoridad responsable, al disponer en su oficio la posibilidad de que el actor podría presentar su respuesta ante el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, vinculó al Vocal Ejecutivo y así lo hizo del conocimiento al actor. Por ello, no debe pasar desapercibido que este actuar pudo generar confusión al recurrente, respecto de la posibilidad de impugnar los actos ante el propio Vocal Ejecutivo.

En efecto, si bien la responsable dispuso en su oficio que esa vinculación era para dar respuesta en el procedimiento, la acción de respuesta debe traducirse en su sentido amplio, por lo tanto, debe incluir la presentación del planteamiento del medio de impugnación en contra del acuerdo de admisión de ese procedimiento administrativo sancionador, la cual en sí constituye una respuesta. Estimar lo contrario, devendría en perjuicio del recurrente.

Por lo tanto, se desestima la causa de improcedencia hecha valer, consistente en la falta de interposición del medio de impugnación ante la autoridad responsable.

Por otra parte, en cuanto al deber de hacer constar en el medio de impugnación el nombre de la parte actora, su domicilio para oír y

recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tal efecto, se tiene por satisfecho. En el referido curso también se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del apelante.

**Oportunidad.** Las consideraciones que anteceden, en lo relativo a la presentación del medio de impugnación ante la autoridad responsable, permiten desestimar la causal de improcedencia alegada por la responsable, en el sentido de que es extemporánea la presentación de la demanda en cuestión.

La Sala Superior considera que la demanda se presentó oportunamente, toda vez que el acuerdo impugnado se notificó al apelante el veintiséis de septiembre del año en curso, en tanto que la demanda se presentó el dos de octubre siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días hábiles previsto en el artículo 8° de la citada Ley General.

Lo anterior, tomando en consideración que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 7 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación*, cuando la violación reclamada no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles y, en el caso, el veintisiete y veintiocho de septiembre fueron inhábiles por tratarse de sábado y domingo.

## SUP-RAP-197/2008

**Legitimación y personería.** El presente recurso fue interpuesto por un ciudadano en forma individual y por su propio derecho y en su calidad de Presidente Municipal, haciendo valer la ilegalidad de actos relativos al procedimiento administrativo sancionador ordinario instaurado en su contra, por lo que se colman los extremos de legitimación y personería previstos en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), numeral II, de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

**Definitividad.** En principio debe precisarse que en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se establece que el principio de definitividad es requisito de procedibilidad de todos los medios de impugnación electoral, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, incluido el recurso de apelación.

En ese sentido, el concepto de definitividad admite ser considerado desde dos perspectivas concurrentes, a saber:

a) definitividad formal, la cual consiste en que el contenido del acto o resolución que se impugne no pueda sufrir variación alguna mediante la emisión de un nuevo acto o resolución que lo modifique, revoque o nulifique.

b) definitividad sustancial o material, que se refiere a los efectos jurídicos o materiales que pueda surtir el acto o resolución de que se trate en el acervo sustantivo de quien promueva el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

## SUP-RAP-197/2008

En atención a lo anterior, puede válidamente concluirse que, toda vez que del análisis de la legislación federal aplicable se constata que en contra de los actos que reclama el impetrante, no procede ningún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante este órgano jurisdiccional, el presente medio impugnativo cumple con el requisito relativo a la definitividad en su aspecto formal.

Por otra parte, en cuanto al requisito de definitividad material, esta Sala Superior estima que es una cuestión que corresponde necesariamente un pronunciamiento vinculado con el fondo de la cuestión planteada. Máxime, si se tiene en cuenta que el recurrente se queja en su demanda precisamente del inicio del procedimiento sancionador ordinario instaurado en su contra, y no así de la imposición de alguna sanción derivada del referido procedimiento.

En efecto, del análisis integral de la demanda promovida por Dionisio Herrera Duque, en la que comparece por su propio derecho y en su carácter de Presidente Municipal, se advierte que el actor aduce que le causa agravio el acuerdo de veintisiete de junio de dos mil ocho, dictado en el expediente número SCG/QCG/122/2008 por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo, mediante el que se ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionador ordinario previsto en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, así como el emplazamiento al enjuiciante para comparecer a dicho procedimiento.

## SUP-RAP-197/2008

El demandante señala que los actos combatidos constituyen, en su concepto, actos de molestia, aunado al hecho de que no se encuentran fundados ni motivados, además, la responsable no hizo un análisis previo de la documentación a su alcance para determinar si las propagandas denunciadas son electorales y si realmente portan su imagen.

En tal sentido, y toda vez que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no advierte que se actualice alguna causa de improcedencia, procede a realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por el apelante.

**TERCERO. Agravios.** El actor hace valer los siguientes puntos de agravio:

### **“III.- AGRAVIOS:**

**PRIMERO.** El emplazamiento ordenado en el punto 3 del acuerdo de 27-veintisiete de Junio de 2008-dos mil ocho, dictado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, dentro del expediente **SCG/QCG/122/2008**, el cual me fue notificado mediante oficio **SCG/2146/2008**; viola el principio de legalidad, rector de la función electoral, habida cuenta que esa determinación no está fundada ni motivada.

1. El artículo 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

***“...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”***

2. Dicho precepto ha sido objeto de interpretación judicial, como sucede en la tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo texto y rubro se transcriben a continuación:

...  
**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”.- (Se transcribe)**

## SUP-RAP-197/2008

3. En materia electoral, el principio de legalidad ha sido interpretado por esa H. Sala Superior, en las tesis de jurisprudencia cuyo tenor literal enseguida se reproducen:

...

**"PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL".-** (Se transcribe)

...

**"PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS, DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996".-** (Se transcribe)

4. Para mayor intelección de este agravio, considero menester tener en cuenta los datos siguientes:

a) La parte inicial del Acuerdo de fecha 27-veintisiete de Junio de 2008-dos mil ocho, dictado en el expediente **SCG/QCG/122/2008**, cuyo tenor es:

*"Distrito Federal, a veintisiete de junio de dos mil ocho. Se tiene por recibido en la Secretaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, oficio JD01/326/2008, suscrito por el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León, a través del cual remite acta circunstanciada realizada por personal del mencionado órgano desconcentrado, a fin de informar acerca de la existencia de propaganda relacionada con el presidente municipal de Santa Catarina, en la mencionada entidad, lo que presuntamente contraviene el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servicios Públicos; acta en la cual se hace constar medularmente que: "...con la finalidad de realizar la diligencia de verificación... se tuvo conocimiento con motivo con motivo de los recorridos que permanentemente realiza esta 01 Junta Distrital....se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez a la altura del negocio denominado 'Gorditas Doña Tota', frente a la empresa denominada "DEACERO"...constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial...en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice 'Santa Catarina Informa: Más Obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas' y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logotipo de la actual administración del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice '¡Claro que se puede'...Continuando con el devenir de la diligencia se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez a la altura del centro comercial 'El Paseo de Santa Catarina',*

## SUP-RAP-197/2008

*específicamente en la parada del autobús marcado con el número 1444 que se encuentra afuera de la empresa denominada 'DALTILE'...constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial.. .en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice: 'Santa Catarina Informa: Más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas' y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logotipo de la actual administración del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice '¡ Claro que se puede'...Enseguida y como parte del mismo recorrido se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez número 907 de la Colonia Zimix, a la altura de las plazas comerciales denominadas 'Plaza Ordóñez' y 'Plaza Las Villas'... constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial.. .en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice: 'Santa Catarina Informa: Más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas' y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logotipo de la actual administración del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice '¡Claro que se puede'...'". **VISTO** el escrito de cuenta y anexo que se acompaña, con fundamento en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 361, párrafo 1; 362, párrafo 8; y 364, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, en relación con lo establecido en los artículos 2, inciso a), y 7 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral, de Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día siete de abril de dos mil siete y toda vez que de los hechos narrados con anterioridad, se advierten conductas que podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, en virtud de existir supuesta propaganda en la que se advierte la imagen personalizada de servidores públicos, **SE ACUERDA:...**"*

**b)** El Acta Circunstanciada **01/CIRC/06-2008**, referente a la Verificación de Propaganda de Panorámicos que según nota periodística hace referencia al Alcalde del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, de las nueve horas con quince minutos del cuatro de Junio de dos mil ocho, signada por los Vocales Ejecutivo, Secretario, de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores de la 01 Junta Distrital

## SUP-RAP-197/2008

Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, en la que, en la parte que interesa a este medio impugnativo, establece:

*"...Enseguida y como parte del mismo recorrido se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez a la altura del Negocio denominado "Gorditas Doña Tota", frente al Empresa denominada "DEACERO" por así advertirlo de la nomenclatura de la calle y los letreros identificatorios de las empresas señaladas; ello es así, habida cuenta que, ninguna persona a quien se pretendió entrevistar proporcionó su nombre o quiso declarar. Por ello se anexa una secuencia de fotografías que capturan una visión general del lugar en cuestión (fotografías anexas marcadas como anexo 4), constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial cuyas dimensiones son de aproximadamente 2 metros de altura por 1.20 metros de ancho, en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!". Propaganda que según la nota periodística maneja una imagen similar a la del alcalde Licenciado Dionisio Herrera Duque. Continuando con el devenir de la diligencia se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez a la altura del centro comercial "El Paseo Santa Catarina", específicamente en la parada de autobús marcado con el número 1444 que se encuentra fuera de la empresa denominada "DAL TILE", por así advertirlo de la nomenclatura de la calle y los letreros identificatorios de la empresa señalada; ello es así habida cuenta que, ninguna persona que se pretendió entrevistar proporciono su nombre o quiso declarar. Por ello se anexa una secuencia de fotografías que capturan una visión general del lugares en cuestión (fotografías anexas marcadas como anexo 5), constatándose en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial cuyas dimensiones son de aproximadamente 2.00 metros de altura por 1.20 metros de ancho, en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina informa: Mas obras para ti, mejores vialidades, mas parques y plazas", y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!" Propaganda que según la*

*nota periodística maneja una imagen similar a la del alcalde Licenciado Dionisio Herrera Duque.-Enseguida y como parte del mismo recorrido se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez número 907 de la Colonia Zimix a la altura de las plazas comerciales denominadas "Plaza Ordóñez" y "Plaza las Villas", por as advertirlo de la nomenclatura de la calle y los letreros identificatorios de las Plazas señaladas; Ello es así, habida cuenta que ninguna persona que se pretendió entrevistar proporciono su nombre o quiso declarar. Por ello se anexa una secuencia de fotografías que capturan una visión general de lugares en cuestión (fotografías anexas marcadas como anexo 5), constatándose en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial cuyas dimensiones son de aproximadamente 2.00 metros de altura por 1.20 metros de ancho, en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina informa: Mas obras para ti, mejores vialidades, mas parques y plazas", y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!" Propaganda que según la nota periodística maneja una imagen similar a la del alcalde Licenciado Dionisio Herrera Duque..."*

**c) El punto 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del acuerdo impugnado, que dice:**

**1)** Toda vez que de los hechos narrados con anterioridad, se advierten conductas que podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, en virtud de existir supuesta propaganda que presuntamente difunde la imagen personalizada de servidores públicos, fórmese el respectivo expediente y regístrese con el número **SCG/QCG/122/2008;**  
**2)** Se ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionador ordinario contemplado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero; **3)** Emplácese al C. Dionisio Herrera Duque, en su calidad de Presidente Municipal de Santa Catarina, Nuevo León, para que dentro del término de **cinco días hábiles**, contados a partir del siguiente al de la notificación del presente acuerdo, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; para tal efecto, córrasele traslado con copia de las constancias que obran en el expediente en que se actúa;  
**4)** Requírase a dicho funcionario público para que dentro de igual término, informe el nombre de las personas o funcionarios públicos o instancia gubernamental que requirieron o solicitaron la fijación de la publicidad que promociona la obra del municipio de Santa Catarina, Nuevo

## SUP-RAP-197/2008

León, sito sobre la Avenida Manuel Ordóñez: **a)** A la altura del negocio denominado 'Gorditas Doña Tota', frente a la empresa denominada "DEACERO"; **b)** A la altura del centro comercial 'El Paseo de Santa Catarina', específicamente en la parada del autobús marcado con el número **1444** que se encuentra afuera de la empresa denominada 'DAL TILE'; y **c)** En el número 907 de la Colonia Zimix, a la altura de las plazas comerciales denominadas 'Plaza Ordóñez' y 'Plaza Las Villas', la situación actual que guarda su fijación, y cuál fue el origen de los recursos, públicos o privados utilizados para la fijación de dicha propaganda municipal; **5)** Requierase al C. Director General de la empresa "POSTERMEDIA" con sede en Monterrey, Nuevo León, por conducto de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en la señalada entidad federativa, para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, proporcione información consistente en: **a)** El nombre y domicilio de la persona o personas o funcionarios públicos o instancia gubernamental que contrataron los servicios de su representado para la publicación de la obra municipal de Santa Catarina, que aparece en los bastidores metálicos en los lugares identificados, y **b)** Respecto de los contratos o actos jurídicos que sirvieron de base para fijar dicha publicidad, precise su fecha de celebración, el monto de la contraprestación económica recibida como pago, y envíe copia de los contratos o facturas atinentes; **6)** Con fundamento en los artículos 134, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo primero, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, dese vista a la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Santa Catarina, al Órgano de Fiscalización Superior y al Congreso, ambos del estado de Nuevo León, con copia de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, para que en el ámbito de sus respectivas atribuciones constitucionales y legales, en caso de advertir alguna falta en materia de responsabilidades políticas o administrativas, procedan en consecuencia; y **7)** Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, párrafo segundo del reglamento mencionado en el punto de acuerdo anterior, dese vista al Partido Acción Nacional para que, en su caso, deslinde las responsabilidades partidarias que procedan. Hecho lo anterior, se acordará lo conducente. Así lo proveyó y firma el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en conformidad a lo dispuesto por los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w); 125, párrafo 1, incisos b) y t), en

## SUP-RAP-197/2008

*relación con el 356, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho..."*

5. La autoridad justifica la determinación de emplazarme a un procedimiento administrativo, ante la eventual conculcación de los artículos 134, párrafo siete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 347, primer párrafo, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de los numerales 2 y 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

Existe por parte de la autoridad una confusión y, por ende, una indebida interpretación de esos preceptos, lo que evidentemente contraría el principio de legalidad en su vertiente de debida fundamentación, como se verá a continuación:

a) El artículo 134 de la CPEUM en su párrafo siete establece: ***"...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 disposición constitucional tiene como finalidad evitar dos aspectos: 1) que los servidores públicos se valgan de su posición para tener una injerencia o ventaja indebida que se traduzca en un beneficio de carácter electoral y 2) que tal posicionamiento se efectúe con recursos públicos.

Resulta en ese sentido ilustrativa la exposición de motivos del DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada el 14 de Septiembre en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, específicamente en lo que se refiere al artículo 134 precisa:

***"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 sea 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".***

Es evidente que la esencia de la reforma que se realizó al artículo 134 constitucional buscaba tutelar ambos aspectos: el valerse de su posición como funcionario y de los recursos públicos que tiene a su alcance para obtener una ventaja indebida hacia el desarrollo de los procesos electorales.

En el caso concreto, esto es, en la supuesta Propaganda de Panorámicos que reporta el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, no concurre ninguna de esas hipótesis normativas.

La leyenda que según fue reportada por el aludido funcionario electoral distrital y que se asienta en el acta circunstanciada respectiva, ninguna alusión hace al Presidente Municipal, ni precisa que DIONISIO HERRERA DUQUE se ostente con ese cargo, para así obtener una ventaja de su posición como Primer Edil.

No existe ni siquiera un indicio de que estén involucrados recursos públicos. Por el contrario, en el acta circunstanciada se hace referencia a la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!".

Tampoco se puede hablar de un posicionamiento ante el electorado para un proceso de elección constitucional o para un proceso de selección interna ya que no se está promoviendo una imagen, plataforma electoral o llamando al voto o señalando el cumplimiento de promesas de campaña, ni siquiera se hace mención de partido político alguno.

En razón de lo anterior, para que pueda sostenerse válidamente que la autoridad electoral actúa con fundamento en el artículo 134 constitucional, se torna necesario precisar, en cada caso particular y concreto, que:

1) Se está en presencia de propaganda de naturaleza política o electoral.

## SUP-RAP-197/2008

2) Que dicha propaganda de tipo político o electoral sea difundida por alguna organización del Estado mexicano: un poder público, un órgano autónomo, una dependencia, alguna entidad de la administración pública, o cualquier otra colectividad considerada como unidad dentro del Estado.

3) Que en dicha propaganda política o electoral se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.

En este orden de ideas, solamente la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos, y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es susceptible de control y vigilancia por el Instituto Federal Electoral.

En virtud de lo anterior, como premisa fundamental, es requisito *sine qua non* que el Instituto Federal Electoral se cerciore de que tiene competencia sobre la materia que pretende fiscalizar.

b) Ahora bien, respecto a la posible violación de lo dispuesto en el inciso d), primer párrafo, del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tampoco resulta aplicable. Para mayor claridad se transcribe: ***"...Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución..."***

Como se puede advertir, el inciso de referencia solo es aplicable durante los procesos electorales. Luego entonces, si el proceso electoral federal inicia en el mes de Octubre del año previo a la elección, según lo dispuesto en el artículo 210 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el inciso de referencia no pudo ser violado antes de que se actualizara ese supuesto normativo.

Para que ello sucediera, sería menester encontrarnos en el desarrollo de un proceso, o más específicamente que se hubiera acreditado que la propaganda de panorámicos —en el supuesto de que tuviera por objeto una injerencia indebida— se realizó dentro de ese lapso.

Por tanto, al no haber iniciado el proceso electoral, es obvio que el numeral citado por la responsable, no puede ser fundamento válido de su actuar.

c) En lo que se refiere a los numerales 2 y 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda

Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos que a la letra establecen:

***"...Artículo 2.- Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:***

***a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;***

***b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.***

***c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;***

***d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;***

***e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;***

***f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;***

***g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y***

***h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.***

***Artículo 3.- Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de***

***orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral...".***

En la especie, es evidente que la Propaganda de Panorámicos reportada por el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, no encuadra dentro de alguna de las hipótesis contenidas en estos artículos.

Según el acta circunstanciada respectiva, la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más aparques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!", simplemente entraña una opinión respecto de un tema debatido, inclusive, antes de la entrada en vigor de las normas mencionadas por la autoridad.

Según lo asentado en el acta circunstanciada referida por la responsable, en la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más aparques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!", no se aprecia elemento alguno que sirva para acreditar una conducta reiterada y/o sistemática, que llame al voto, promueva la imagen personal de alguien, posicione a determinada persona como precandidato o candidato a obtener preferencias electorales, etcétera. Con la agravante de que el acta circunstanciada no da cuenta de los colores empleados.

La citada imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más aparques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!", no hace mención de Poder Municipal alguno.

Así pues, de un análisis de la Propaganda de Panorámicos imputada al ciudadano en cuestión, no reúne ninguna de las características que exigen las definiciones arriba apuntadas, por cuanto a que se constriñe a una manifestación de ideas acerca de un tópico de carácter nacional, el cual no está dirigida a orientar al electorado en favor de alguna opción

política, ni mucho menos para promover la imagen del imputado.

Esta ausencia de un fin electoral en la difusión de la Propaganda de Panorámicos denunciada en esta vía, impide configurar una falta sancionable en términos del reglamento arriba aludido, en la medida que no se acredita una de las características que debe reunir un medio propagandístico para tener un cariz electoral y, por lo mismo, sea susceptible de investigación y sanción por parte del Instituto Federal Electoral.

Al respecto considero que considero hay una apreciación equivocada de la situación, ya que como lo dije anteriormente, la actitud de esa autoridad electoral, da por sentado que la Propaganda de Panorámicos constituye propaganda electoral, al respecto cabría aclarar que en una Propaganda de Panorámicos se pueden fijar diversos mensajes, pero que no toda Propaganda de Panorámicos constituye por sí propaganda electoral o con fines electorales, al respecto cabría mencionar que la emisión de un mensaje, una opinión, o la manifestación de una posición política, no constituye propaganda y menos de índole electoral. Es revelador en ese sentido la siguiente tesis relevante emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

**Registro No. 922790**

**Localización:**

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 202

Tesis: 171

Tesis Aislada

Materia(s):

**"MENSAJES DE PARTIDOS. SU NATURALEZA POLÍTICA NO DEPENDE DE QUE PERSIGAN FINES ELECTORALES".- (Se transcribe)**

En suma, de la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más aparques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!", contenida en la Propaganda de Panorámicos reportada no se puede desprender, por más aventurado que se quiera ser, una intención de obtener una ventaja indebida que tenga como fin inequívoco la obtención

## SUP-RAP-197/2008

de una candidatura, posicionarse ante el electorado o promover la imagen personal.

En ese contexto, ninguno de los artículos enunciados como fundamento para decretar el emplazamiento formulado en el proveído de 27-veintisiete de Junio de 2008-dos mil ocho, en lo individual o en su conjunto, facultan al Secretario Ejecutivo para llamar al suscrito a comparecer en procedimiento alguno, dado que no existe conducta que se ajuste a las hipótesis normativas que allí se describen.

6. Sobre el particular, es de apuntar que en el propio proveído se alude a que las verificaciones realizadas por personal de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, tenían como finalidad verificar de manera permanente, en el ámbito de su competencia, la propaganda difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos, a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que pudiera constituir propaganda político-electoral en términos de lo dispuesto por el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos.

Como se ha visto, ese dispositivo reglamentario, en esencia, contempla supuestos concretos vinculados al cariz electoral.

En tal virtud, la Propaganda de Panorámicos reportada por la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, ni siquiera se ajustaba a lo ordenado en la circular referida.

Ahora bien, debe tenerse presente que existe normatividad aplicable al respecto, tanto en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, así como el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, por lo que conviene tener a la vista las disposiciones conducentes:

### **REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

#### **Artículo 7**

#### **Cuestiones aplicables al catálogo de infracciones contenidas en el Código**

[...]

4. Respecto de violaciones al artículo 134 de la Constitución, se estará a lo dispuesto por el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

**REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y  
POLÍTICO ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS**

**ARTÍCULO 1.-** El presente instrumento normativo reglamenta los siguientes artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

a) El artículo 52, respecto de las facultades del Consejo General para que, a propuesta fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en Libro Séptimo, ordene la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral, en radio o televisión que resulte violatoria;

b) El artículo 228, párrafo 5, en relación con la presentación de los informes anuales de labores o de gestión en cualquier medio de comunicación social, por parte de los servidores públicos federales, de los estados, de los municipios, del Distrito Federal y de sus delegaciones;

c) El artículo 344, párrafo 1, inciso a), respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos que incurran en actos anticipados de precampaña o campaña;

d) El artículo 345, párrafo 1, inciso b), en lo relativo a la contratación de propaganda en radio y televisión para efectos de promoción personal con fines políticos o electorales, o para influir en las preferencias de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, por parte de ciudadanos, dirigentes, afiliados de los partidos políticos o, en su caso, de cualquier persona física o moral;

e) El artículo 347, párrafo 1, incisos b), c) y d), derivado de violaciones de autoridades o servidores públicos de los poderes federales; de los poderes locales; de los órganos del Distrito Federal o de sus delegaciones; de los órganos autónomos; o de cualquier otro ente público, como consecuencia de la difusión por cualquier medio de comunicación social de propaganda institucional o personal, desde el inicio de las campañas hasta la jornada electoral; por el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; o por la difusión de propaganda durante los procesos electorales y en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución:

f) El artículo 354, párrafo 1, incisos a), y d), respecto de las infracciones de partidos políticos; ciudadanos, dirigentes de

## SUP-RAP-197/2008

los partidos políticos o de cualquier persona física o moral por la difusión indebida de propaganda política o electoral;

g) El artículo 355, párrafo 1, incisos a), b) y c), en el caso de que las autoridades federales, estatales o municipales incumplan con los mandatos de la autoridad electoral o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral;

h) El artículo 365, para iniciar el procedimiento sancionador ordinario por difusión indebida de propaganda política o electoral y, en su caso, para la aplicación de las medidas cautelares a las que haya lugar;

i) El artículo 367, para iniciar dentro de los procesos electorales el procedimiento especial sancionador por actos que violen lo dispuesto en la Base III del Artículo 41 de la Constitución o el séptimo párrafo del artículo 134 de la propia Constitución; por contravenir normas en materia de difusión de propaganda política o electoral; y por actos anticipados de campaña o precampaña;

j) El artículo 368, párrafo 8, para la aplicación, en su caso, de las medidas cautelares a que haya lugar por violaciones a las normas sobre propaganda política o electoral durante los procesos electorales; y

k) El artículo 371, respecto de la participación de las juntas y consejos locales y distritales, durante proceso electoral, cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

**Artículo 2.-** Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos: a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral"

## SUP-RAP-197/2008

y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;

f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

**Artículo 3.-** Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

**Artículo 4.-** Tendrá carácter institucional el uso que entes públicos, partidos políticos y servidores públicos hagan de los portales de Internet, con la fotografía y nombre de dichos servidores para fines informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas, siempre y cuando en su uso no se incurra en alguno de los supuestos a que se refieren los incisos b) al h) del artículo 2 del presente Reglamento.

**Artículo 5.-** La difusión de los mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos no se considerará violatoria del artículo 2 del presente Reglamento, siempre y cuando respete los límites señalados en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 6.-** Con independencia del inicio o no de algún procedimiento sancionador por la contravención a

## SUP-RAP-197/2008

disposiciones de orden electoral, el Instituto Federal Electoral analizará y determinará en cada caso, si resulta procedente dar vista o presentar denuncia ante las autoridades competentes, cuando tenga conocimiento de posibles delitos o faltas en materia de responsabilidades políticas o administrativas.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral podrá dar vista al partido político que corresponda para que, en su caso, deslinde las responsabilidades partidarias que procedan.

**Artículo 7.-** Fuera de los procesos electorales el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones contenidas en el artículo 2 del presente Reglamento a través del procedimiento sancionador ordinario regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se observará en todo caso el siguiente procedimiento:

a) Al recibir la queja o denuncia, el Secretario del Consejo, previo análisis de la misma y de ser procedente, integrará un expediente que será remitido a las autoridades competentes con todos los elementos con que cuente, para que en su caso se finquen las responsabilidades administrativas, políticas o penales a que haya lugar.

b) Si la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva lo conducente en el plazo que señala la ley.

c) Asimismo, el Instituto previa sustanciación del procedimiento administrativo sancionador definirá la posible responsabilidad de algún partido político o particular en la comisión de la falta señalada en el presente artículo y aplicará, en su caso, las sanciones que correspondan.

d) Cuando durante la sustanciación de una investigación se advierta la probable participación de algún partido político, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 363, párrafo 4 del código de la materia.

**Artículo 8.-** Además de los actos procesales señalados en los incisos a) al d) del artículo 7, del presente Reglamento, el Consejo General determinará, en su caso, respecto de todos los apartados del artículo 2 de este ordenamiento, sobre la configuración de los actos anticipados de precampaña o campaña, realizados por sí, o por interpósita persona, pagados con recursos privados o públicos, o convenidos con medios de comunicación social, con las consecuencias del caso consistentes en amonestación pública, multa o, inclusive la negativa a registrar como candidato al aspirante que haya violado las disposiciones normativas que al efecto se regulan.

**Artículo 9.-** Durante el proceso electoral, el Instituto Federal Electoral conocerá de los asuntos contrarios al presente Reglamento a través del procedimiento especial sancionador, con la posible aplicación de las medidas cautelares que señala el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin menoscabo de las vistas que puedan realizarse por presunta responsabilidad administrativa, penal o política del propio servidor. Asimismo, la Secretaría General procederá en términos del artículo 371, párrafo 2 del Código de la materia, a fin de que los casos materia del presente Reglamento, sean resueltos por el Consejo General.

**Artículo 10.-** Lo no previsto en el presente Reglamento será resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de conformidad con la normatividad electoral federal vigente. Como se advierte de lo trasunto, destacadamente en el artículo 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se establece que cuando el Secretario del Consejo conozca de alguna queja o denuncia debe realizar un análisis previo de la misma y sólo en el caso de encontrar que sea procedente, integrará el expediente respectivo para que en su caso se finquen las responsabilidades a que haya lugar.

Lo anterior, deberá realizarse previo al inicio del procedimiento sancionador ordinario que regula el Código sustantivo de la materia, tal como se constata en el precepto referido.

En consecuencia, es evidente que el referido análisis que prevé el dispositivo en comento, obliga necesariamente a la autoridad responsable a que se cerciore si la conducta denunciada se encuentra prevista en lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, debe establecerse previamente si existe la factibilidad real de estar frente a propaganda política o electoral contraria a la Ley, es decir, contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; que se contengan expresiones que puedan vincularse con las distintas etapas del proceso electoral; que contengan mensajes tendentes a la obtención del voto, o cualquier otro mensaje dirigido a promover la imagen personal de algún servidor público, o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

## SUP-RAP-197/2008

De no colmarse los supuestos referidos con un grado suficientemente razonable de veracidad, es evidente que no podría emplazar al mismo a algún servidor público.

Como se advierte, el Instituto Federal Electoral tiene la obligación legal y reglamentaria de efectuar las diligencias de investigación y análisis necesarios que le permitan determinar previamente si se está en presencia de un auténtico acto de propaganda que implique la promoción del servidor público.

De lo anterior, es posible concluir que para que el Instituto Federal Electoral, en cumplimiento del artículo 134 constitucional, inicie un procedimiento sancionador y emplace a un servidor público, previamente se tienen que colmar como requisitos mínimos, los siguientes:

a) Que algún servidor público no aplicó con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y ello influyó en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

b) Que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que hubiese sido difundida por el servidor público implicó su promoción personal.

c) Que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el referido artículo 134, párrafos séptimo y octavo, constitucional, y que se advierta la probable responsabilidad del servidor público, y

d) Que no se advierta la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario o impida la imposición de la sanción correspondiente.

Para dichos efectos, la autoridad administrativa electoral, en su caso y, en ejercicio de sus atribuciones, habrá de realizar las actuaciones convenientes para allegarse de los elementos necesarios para corroborar tales extremos.

Satisfechos los anteriores requisitos el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho instituto, estará en condiciones de proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias respectiva, la admisión o desechamiento de la queja o denuncia, o la radicación del procedimiento sancionador, para efectos de emplazar al servidor público probable infractor.

Ahora bien, conviene precisar que, previo al emplazamiento de mérito, se deberá analizar la calidad del sujeto presuntamente infractor, con el objeto de determinar si se satisface el requisito señalado en el inciso d) precedente, esto es, la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento

## SUP-RAP-197/2008

sancionador ordinario o impida la imposición de la sanción correspondiente.

Esto último, no sólo para la eficacia de la instauración del procedimiento de sanción, inicialmente pretendido, sino para su adecuación al que conforme a la ley pudiera corresponder o incluso, para estar en condiciones de dar vista a las autoridades competentes de considerarse que la conducta advertida corresponde a un ámbito competencial distinto.

Solventadas las anteriores consideraciones, podrá vincularse válidamente al denunciado para que se siga el procedimiento sancionador en todas sus fases hasta su conclusión y, en su caso, se imponga una sanción.

Sin embargo, del estudio minucioso del acuerdo emitido el 27-veintisiete de Junio de 2008-dos mil ocho, no se advierte que se haya realizado tal investigación ni los análisis previos a que se encontraba obligada la autoridad responsable, ni consta referencia o conclusión alguna de cómo se tuvieron por satisfechos los requisitos indispensables que permitieran fundar y motivar adecuadamente el emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario.

En esta virtud, se estima que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral debió ponderar en forma cuidadosa el ejercicio de las atribuciones que le confiere a dicho Instituto el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero, relativo al procedimiento sancionador ordinario, a efecto de establecer *prima facie* si la conducta que pretende investigar puede constituir una falta a la normatividad constitucional o electoral efectuada por un servidor público, o se trata de las opiniones que realiza el R. Ayuntamiento de Santa Catarina, Nuevo León, en el desempeño de sus funciones atendiendo a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, y de conformidad a lo ordenado por el artículo 134 de nuestra Carta Magna, respecto de cualquier servidor público, el Instituto Federal Electoral debió realizar, previamente al emplazamiento para sujeción a procedimiento sancionatorio, todos aquellos actos y diligencias de investigación que estime necesarios, en términos de lo que al efecto establecen el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, así como el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, para contar con elementos fidedignos y suficientes que permitan establecer, por una parte, la probable actualización de la hipótesis contemplada en el referido artículo 134, párrafo séptimo, y, por otra, que la conducta que

## SUP-RAP-197/2008

se investiga no se encuentra bajo la protección de alguna prerrogativa constitucional.

7. El acto carece de motivación, pues la autoridad responsable omite formular consideración alguna, a fin de determinar que la situación que le fue informada por la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, encuadraba en los supuestos normativos descritos en los numerales en que fundó su actuar.

*Grosso modo* la construcción del acuerdo que constituye el acto reclamado es la siguiente:

**a)** Lugar y fecha de emisión.

**b)** Referencia al oficio JD01/326/08 del aludido Vocal Ejecutivo.

**c)** Descripción de la información que se contiene en éste; desde luego, referida a la Propaganda de Panorámicos en cuestión.

**d)** Mención de las verificaciones realizadas por personal de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, conforme al punto tercero del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

**e)** Referencia de los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 361, párrafo 1; 362, párrafo 8 y 364, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de Enero de 2008-dos mil ocho, así como los numerales 2, inciso a) y 7 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos.

**f)** Acto seguido y sin mediar razonamiento alguno, se contienen los puntos de acuerdo.

Nadie podría cuestionar la facultad *in genere* que asiste al Secretario Ejecutivo para dictar los emplazamientos a los procedimientos que inicia el Instituto Federal Electoral; empero, en cada caso, debe citar las razones particulares, causas especiales o circunstancias inmediatas que le sirven para arribar a la determinación referida.

En la especie, no existe un solo razonamiento por parte de la autoridad responsable, con base en el que haya arribado a la convicción de que el suscrito debe ser emplazado a un procedimiento.

No hubo un examen para verificar si los hechos que le reportó el Vocal Ejecutivo Distrital, configuran en abstracto

uno o varios ilícitos sancionables a través del procedimiento iniciado o que hubiera elementos suficientes para acreditar la verosimilitud de los hechos allí descritos.

Simplemente de la presentación del reporte referido pasó a la determinación, sin hacer reflexión alguna, violando el principio de legalidad en su vertiente de motivación.

**8.** Vinculado a la falta de fundamentación, está el hecho de que la autoridad tergrversa la información que le fue reportada por el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León y le da alcances que no se desprenden del acta circunstanciada de la verificación de propaganda en panorámicos ubicados dentro de la demarcación de ese Distrito Electoral.

**En dicho documento se asentó:**

*"...Enseguida y como parte del mismo recorrido se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez a la altura del Negocio denominado "Gorditas Doña Tota", frente al Empresa denominada "DEACERO" por así advertirlo de la nomenclatura de la calle y los letreros identificatorios de las empresas señaladas; ello es así, habida cuenta que, ninguna persona a quien se pretendió entrevistar proporcionó su nombre o quiso declarar. Por ello se anexa una secuencia de fotografías que capturan una visión general del lugar en cuestión (fotografías anexas marcadas como anexo 4), constatándose que en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial cuyas dimensiones son de aproximadamente 2 metros de altura por 1.20 metros de ancho, en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más parques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!". Propaganda que según la nota periodística maneja una imagen similar a la del alcalde Licenciado Dionisio Herrera Duque. Continuando con el devenir de la diligencia se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez a la altura del centro comercial "El Paseo Santa Catarina", específicamente en la parada de autobús marcado con el número 1444 que se encuentra fuera de la empresa denominada "DAL TILE", por así advertirlo de la nomenclatura de la calle y los letreros identificatorios de la empresa señalada; ello es así habida cuenta que, ninguna persona que se pretendió entrevistar proporciono su nombre o quiso declarar. Por ello se anexa una secuencia de fotografías que*

## SUP-RAP-197/2008

*capturan una visión general del lugares en cuestión (fotografías anexas marcadas como anexo 5), constatándose en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial cuyas dimensiones son de aproximadamente 2.00 metros de altura por 1.20 metros de ancho, en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina informa: Mas obras para ti, mejores vialidades, mas parques y plazas", y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!" Propaganda que según la nota periodística maneja una imagen similar a la del alcalde Licenciado Dionisio Herrera Duque.-Enseguida y como parte del mismo recorrido se procedió a constituirse en la Avenida Manuel Ordóñez número 907 de la Colonia Zimix a la altura de las plazas comerciales denominadas "Plaza Ordóñez" y "Plaza las Villas", por as advertirlo de la nomenclatura de la calle y los letreros identificatorios de las Plazas señaladas; Ello es así, habida cuenta que ninguna persona que se pretendió entrevistar proporciono su nombre o quiso declarar. Por ello se anexa una secuencia de fotografías que capturan una visión general del lugares en cuestión (fotografías anexas marcadas como anexo 5), constatándose en este lugar se encuentra instalado un bastidor metálico comercial cuyas dimensiones son de aproximadamente 2.00 metros de altura por 1.20 metros de ancho, en el que se advierte en su contenido un póster con propaganda que contiene la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina informa: Mas obras para ti, mejores vialidades, mas parques y plazas", y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!" Propaganda que según la nota periodística maneja una imagen similar a la del alcalde Licenciado Dionisio Herrera Duque..."*

En forma diáfana, se advierte que en este señalamiento los Vocales Ejecutivo, Secretario, de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores, suscriptores de la aludida acta circunstanciada, omiten atribuir a alguien la autoría de la Propaganda de Panorámicos. Dicen que ninguna persona a quien se pretendió entrevistar proporcionó su nombre o quiso declarar. En buena lógica, no señalan que el acto es atribuible a alguien en particular.

Por si esto fuera poco, al iniciar el acuerdo impugnado, el Secretario Ejecutivo asienta en forma literal:

*"...VISTO el escrito de cuenta y anexo que se acompaña, con fundamento en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 361, párrafo 1; 362, párrafo 8; y 364, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, en relación con lo establecido en los artículos 2, inciso a), y 7 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral, de Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día siete de abril de dos mil siete y toda vez que de los hechos narrados con anterioridad, se advierten conductas que podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, en virtud de existir supuesta propaganda en la que se advierte la imagen personalizada de servidores públicos,..."*

**Pese a ello, en una muestra más de falta de motivación, el Secretario Ejecutivo asienta en su proveído:**

***"... Toda vez que de los hechos narrados con anterioridad, se advierten conductas que podrían ser constitutivas de alguna infracción a la normatividad electoral, en virtud de existir supuesta propaganda que presuntamente difunde la imagen personalizada de servidores públicos, fórmese el respectivo expediente y regístrese con el número SCG/QCG/122/2008; 2) Se ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionador ordinario contemplado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero; 3) Emplácese al C. Dionisio Herrera Duque, en su calidad de Presidente Municipal de Santa Catarina, Nuevo León, para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación del presente acuerdo, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; para tal efecto, córrasele traslado con copia de las constancias que obran en el expediente en que se actúa;..."***

Sin mediar reflexión alguna, la responsable asume que la información que le fue reportada por el Vocal Ejecutivo, es una irregularidad y que la misma es atribuible a Dionisio Herrera Duque. Razonamiento simplista que carece de rigor jurídico y contraría el principio de legalidad.

Cómo fue que la autoridad tradujo lo reportado por los funcionarios distritales, a una imputación directa contra una persona determinada.

El simple hecho de que en la Propaganda de Panorámicos reportada por el funcionario electoral distrital aparezca la

## SUP-RAP-197/2008

imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más aparques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!", no es motivo suficiente para atribuirle la autoría de una presunta irregularidad. La autoridad debió meditar y hacer constar en el propio acto reclamado, los elementos que le llevaron a esa convicción.

Máxime si se toma en cuenta que de acuerdo a lo reportado en el acta circunstanciada referida, en la Propaganda de Panorámicos detectada por personal de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, no aparece el nombre de Dionisio Herrera Duque.

Por lo antes expuesto, es claro que en la especie el acto reclamado carece de fundamentación y motivación; consecuentemente, es contrario al principio de legalidad.

**SEGUNDO.** El requerimiento proveído en el punto 4 del acuerdo del 27-veintisiete de Junio de 2008-dos mil ocho, dictado por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del expediente **SCG/QCG/122/2008**, el cual me fue notificado mediante oficio **SCG/2146/2008**; viola el principio de legalidad, rector de la función electoral, habida cuenta que esa determinación no está fundada, ni motivada.

Por tanto, el proceder de la responsable es contrario a lo previsto en los artículos 105, numeral 2 y 365, apartado 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El primero ordena que todas las actividades del instituto se rijan por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y, el segundo, dispone que las investigaciones para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Para demostrar este aserto, se expone la argumentación atinente en los siguientes literales:

**1.** En los numerales 1, 2 y 3 del anterior concepto de agravio, se citaron los aspectos referentes a la garantía de legalidad en su vertiente de fundamentación y motivación, su interpretación jurisprudencial y su connotación en la rama electoral. En obvio de reiteraciones, pido se tengan por reproducidas en este apartado, como si a la letra se insertaran.

**2.** En la especie, el requerimiento contenido en el punto 4 del acuerdo que constituye el acto reclamado, se funda, a decir

## SUP-RAP-197/2008

de la responsable, en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero. Sin embargo, de tales citas no se desprende que la autoridad electoral federal, a través de alguno de sus órganos o unidades, esté facultada para emitir requerimientos sin circunscribirse a las hipótesis allí referidas.

**3.** Contrario a la hipótesis normativa contenida en el numeral 365 párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual es fundamento del acto reclamado, el Secretario Ejecutivo y Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinó requerirme información genérica, que en estricto sentido, no está orientada a coadyuvar para indagar y verificar la certeza de un hecho denunciado.

En efecto, la responsable pide al suscrito información no referida a un hecho particular. Es más, de hechos sobre los que no se tiene certeza. Se trata de una mera especulación de la responsable.

Da cuenta de ello, el tono en que se formula el requerimiento. Por citar un ejemplo, me refiero a los literales cuyo tenor es:

*"...4) Requiérase a dicho funcionario público para que dentro de igual término, informe el nombre de las personas o funcionarios públicos o instancia gubernamental que requirieron o solicitaron la fijación de la publicidad que promociona la obra del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, sito sobre la Avenida Manuel Ordóñez: a) A la altura del negocio denominado 'Gorditas Doña Tota', frente a la empresa denominada "DEACERO"; b) A la altura del centro comercial 'El Paseo de Santa Catarina', específicamente en la parada del autobús marcado con el número 1444 que se encuentra afuera de la empresa denominada 'DALTILE'; y c) En el número 907 de la Colonia Zimix, a la altura de las plazas comerciales denominadas 'Plaza Ordóñez' y 'Plaza Las Villas', la situación actual que guarda su fijación, y cuál fue el origen de los recursos, públicos o privados utilizados para la fijación de dicha propaganda municipal;..."*

Es manifiesto que la autoridad electoral ni siquiera tiene certeza sobre la existencia de la información que solicita. De tal suerte, el requerimiento que se me hace no entraña un mecanismo tendente a apoyar y coadyuvar para indagar y verificar la existencia de un hecho denunciado.

Inclusive, la determinación de la responsable no entraña una solicitud de información que obre en los archivos que el suscrito detenta con motivo de su desempeño público. Los datos atinentes no se vinculan a la función del Presidente Municipal.

## SUP-RAP-197/2008

En todo caso, la responsable pretende que el suscrito configure información *ex profeso* para que pueda cumplir con su labor indagatoria, lo que evidentemente se aparta de la *ratio essendi* y principios rectores del proceso sancionador electoral, cuya naturaleza es esencialmente inquisitiva. Sirven como criterio orientador las tesis siguientes:

...

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN".-** (Se transcribe)

...

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO".-** (Se transcribe)

...

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBEN PRIVILEGIARSE LAS DILIGENCIAS QUE NO AFECTEN A LOS GOBERNADOS".-** (Se transcribe)

...

**"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL".-** (Se transcribe)

...

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD".-** (Se transcribe)

...

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RELACIONADO CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NORMAS GENERALES PARA LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA".-** (Se transcribe)

4. Como quedó señalado en el primer concepto de agravio, el expediente en que se actúa, se formó a propósito del oficio **JD01/326/2008**, de fecha 04-cuatro de Junio de 2008-dos mil ocho, suscrito por el Licenciado **FRANCISCO JAVIER TORRES RODRÍGUEZ**, Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nuevo León, a través del cual remitió original del Acta Circunstanciada número **01/CIRC/06-2008**, con motivo de la verificación de Propaganda de Panorámicos, que según nota

periodística, hace referencia al suscrito, consistente en la imagen de un infante caracterizado como adulto y que dice "Santa Catarina Informa: más obras para ti, mejores vialidades, más aparques y plazas" y en la parte inferior se aprecia el escudo municipal y el logo de la actual administración del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, que dice "¡Claro que se puede!",

Si el expediente en el que se dictó el acuerdo impugnado se formó a propósito de la presunta existencia de una Propaganda de Panorámicos, que formuló un vocal ejecutivo del propio Instituto Federal Electoral; lo razonable es que el requerimiento de la responsable se circunscriba a ese hecho concreto. Ésa es la materia de la queja y el punto a dilucidar en el expediente de mérito. No cuestiones diversas.

De ahí que la autoridad se exceda en sus funciones y sobrepase lo dispuesto en los artículos que sirven de fundamento a su petición, al formular un requerimiento genérico que no se vincula a la materia del procedimiento, pues éste se vincula a un caso singular.

Ante la contundencia de estos señalamientos, es clara la violación al principio de legalidad que entraña el proceder de la responsable; de ahí que por esta vía se solicita sea revocado el acto reclamado.

Con relación a los agravios expuestos, solicito atentamente se me supla la deficiencia en la expresión de los mismos".

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

De la lectura integral de los motivos de inconformidad expuestos por el actor y que han quedado transcritos en párrafos precedentes, este órgano jurisdiccional advierte que el enjuiciante expone, en lo medular, que el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo sancionador ordinario de veintisiete de junio de dos mil ocho en el expediente SCG/QCG/122/2008, y el oficio SCG/2146/2008, de siete de agosto de dos mil ocho, suscritos por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de esa autoridad administrativa electoral, violan en su perjuicio el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la *Constitución Política de*

## **SUP-RAP-197/2008**

*los Estados Unidos Mexicanos*, en virtud de que, desde su punto de vista, carecen de fundamentación y motivación.

Lo anterior porque, según su dicho, respecto de los hechos que dieron origen al inicio del procedimiento administrativo sancionador ordinario, la responsable no justificó su competencia mediante el análisis previo que exige el artículo 362, párrafo 8, inciso c) del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, específicamente porque la responsable no verificó que:

- a) la propaganda motivo del procedimiento fuera de carácter político electoral;
- b) que dicha propaganda fuera contratada con recursos públicos;
- c) que la fotografía que aparece en la propaganda corresponde al ahora actor; y,
- d) que hubiera un proceso electoral en desarrollo.

Los diversos agravios hechos valer por el actor se estudian conjuntamente, por la estrecha vinculación que guardan entre sí, metodología que en el caso se estima adecuada y que no le causa perjuicio alguno.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por la Sala Superior en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 04/2000, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, visible en la página

23, de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”

Los motivos de disenso se estiman sustancialmente **fundados**, por las razones que se exponen enseguida y que han sido sostenidas por esta Sala Superior en los SUP-RAP-147/2008 y SUP-RAP-173/2008.

A efecto de analizar y resolver la cuestión a que se ha hecho referencia, es necesario precisar el marco constitucional y legal aplicable, así como su contenido y alcance.

En principio, el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* prevé como derecho fundamental de los gobernados que todo acto de molestia debe emitirse por autoridad competente y debe contener la fundamentación y motivación que justifique la constitucionalidad y legalidad de la afectación.

El acto de molestia lo constituye toda afectación a los derechos de los gobernados, entendiendo dicha afectación, como toda privación o restricción temporal o definitiva de algún elemento integrante de la esfera jurídica del titular del derecho.

La competencia de la autoridad para emitir un acto que implique una afectación a la esfera jurídica de un sujeto de derecho, debe tener, en principio, su base o fundamento en una disposición constitucional, mientras que su configuración e instrumentación se sujeta a las disposiciones previstas en la legislación ordinaria.

## **SUP-RAP-197/2008**

Así, el alcance del precepto bajo análisis, consiste en exigir a las autoridades estatales, apegarse estrictamente a los límites que constitucional y legalmente les son impuestos, por lo que en todo acto de autoridad se exige la obligación de señalar con exactitud y precisión el o los dispositivos que facultan a quien lo emita y definan el carácter con que éste actúa.

En otras palabras, el presupuesto de competencia de todas las autoridades del Estado entraña la obligación de las mismas a actuar únicamente cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que este presupuesto constitucional concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Esta obligación de las autoridades se traduce en las correlativas garantías de legalidad y seguridad jurídica a favor de los gobernados, lo cual implica que ante la falta de actualización de los presupuestos de competencia y ausencia o indebida justificación en el acto de autoridad, producen indefectiblemente vicios en la configuración del mismo.

En ese sentido, puede afirmarse que las garantías señaladas se encuentran íntimamente vinculadas con las de fundamentación y motivación, que a su vez, revisten dos aspectos fundamentales: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas.

## **SUP-RAP-197/2008**

Por consiguiente, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, pero que los hechos no se adecuan a las hipótesis previstas en la norma, es claro que se encuentra viciado de origen, quedando abierta la posibilidad para que aquellos individuos que se vean afectados se encuentren en aptitud para controvertir tal situación.

En la materia electoral, el Instituto Federal Electoral, en su calidad de organismo público autónomo estatal, encargado, entre otras cuestiones, de la organización de las elecciones federales y de imponer sanciones por las infracciones que se susciten por violaciones a la normativa de dicha materia, se encuentra vinculado a observar, en la emisión de todos sus actos, los principios y garantías a que se ha hecho referencia.

La justificación para que la autoridad administrativa electoral fundamente su competencia para conocer de los procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa de la materia, estriba en que se trata de actos de autoridad que, eventualmente pueden generar una molestia al gobernado, por lo cual, la cuestión esencial y prioritaria que debe exponerse en el acto que genere dichos efectos, son precisamente, los fundamentos y razonamientos que justifiquen el actuar de la autoridad, esto es la atribución de facultades del órgano administrativo y que el acto corresponde a las materias de las que puede conocer, pues, de otra manera, se estaría creando una afectación en la esfera jurídica del gobernado, sin otorgarle certeza plena de que la

## **SUP-RAP-197/2008**

autoridad que la lleva a cabo, actúa con base en la ley, lo que podría dar lugar a la emisión de actos arbitrarios e injustificados por la eventual carencia de competencia para conocer de actos que no le corresponden.

Con base en lo anterior, es de resaltarse que resulta de vital importancia que la autoridad emisora del acto, señale las disposiciones constitucionales y legales en los que funde la competencia con la que actúa y exponga las consideraciones por las que las presuntas irregularidades encuadran en las materias respecto de las cuales tiene competencia para conocer y, en su caso, sancionar.

En ese contexto, atento a lo dispuesto en los artículos 41 y 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Libro Séptimo del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, así como el *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos*, el inicio de los procedimientos sancionadores debe contener los elementos que justifiquen la actuación de la autoridad administrativa electoral.

Así, en el artículo 41 de Constitución federal se establece como obligación del Instituto Federal Electoral, en su calidad de órgano especializado en la materia, organizar los procesos electorales federales, así como vigilar que los mismos se desarrollen acorde con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, a efecto de generar las circunstancias necesarias para que el voto ciudadano sea universal, libre, secreto y directo, y que la contienda electoral se desarrolle en

condiciones de equidad, que tiene por objeto garantizar ante el electorado una participación igualitaria y equitativa de los partidos políticos contendientes.

En ese sentido, debe advertirse que dada la importancia de la equidad en la contienda, en la reforma constitucional publicada el trece de noviembre de dos mil siete en el *Diario Oficial de la Federación*, se enfatizó, entre otras cuestiones, en la regulación de la propaganda dirigida a influenciar en las preferencias del electorado.

Al respecto, debe apuntarse que uno de los principales objetivos de la reforma constitucional citada, consistió, precisamente en la configuración de un sistema integral de control de la difusión de ese tipo de propaganda.

Tal aserto se corrobora con la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, de trece de noviembre de dos mil siete, cuya parte considerativa se transcribe, misma que dio pie al contenido de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, que también se reproducen:

"El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

...

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a

## SUP-RAP-197/2008

cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política."

**Texto vigente del artículo 134 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 26-09-2008).**

...

"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. (Párrafo séptimo)

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." (Párrafo octavo)

En razón de lo anterior, y a efecto de garantizar de manera efectiva e indubitable el cumplimiento irrestricto al principio en comento, el Poder Reformador de la Constitución plasmó en el trasunto párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, el bien jurídico tutelado por la propia norma constitucional, a saber, que no se altere "***la equidad de la competencia entre los partidos políticos***".

En ese sentido, resulta conveniente resaltar que, a efecto de proteger el citado bien jurídico tutelado (principio de equidad en la contienda), en la reforma constitucional referida, se incluyó, dentro del contenido del precepto constitucional en estudio, esto es, el artículo 134 constitucional, dos cuestiones fundamentales; por una parte, se insertó en el párrafo séptimo una norma general de principio y, por otra, en el párrafo octavo, una norma prohibitiva.

## SUP-RAP-197/2008

Por cuanto hace al citado párrafo séptimo, cabe precisar que establece una norma constitucional de principio, pues prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público los apliquen con **imparcialidad**, salvaguardando, en todo momento, **la equidad en la contienda electoral**.

Dicha norma, se erige como la base que da sustento a la norma prohibitiva prevista en el subsiguiente párrafo octavo, la cual consiste en una obligación negativa (de no hacer) impuesta a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno de difundir propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al efecto, conviene enfatizar en que el catálogo de sujetos obligados del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, esto es, el ámbito personal de aplicación, consiste en: i) los poderes públicos. Según la Carta Magna, son los poderes ejecutivos (Presidente y Gobernadores), legislativos (Cámaras y Congresos) y judiciales, tanto federales como de cada Estado; ii) los órganos autónomos. Tales como, por ejemplo: el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral y sus equivalentes, si los hubiera, en los Estados; iii) las dependencias y entidades de la administración pública. Entendiéndose por éstas, a las secretarías, institutos, oficinas y

## SUP-RAP-197/2008

demás organizaciones de la administración pública federal estatal o municipal, y iv) cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, entendiendo por "ente", cualquier organización o entidad estatal.

De lo anterior, se sigue que dicha prescripción constitucional se dirige a cualquier entidad jurídica que exista o pueda existir en el orden municipal, estatal o federal de gobierno.

Con base en las anteriores consideraciones, esto es, tomando en cuenta los principios rectores de la materia electoral, entre los que destaca el principio de equidad en la contienda, recogido en la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete y que se ha erigido como elemento fundamental en el sistema de control difusión de la propaganda dirigida a influenciar en las preferencias del electorado, así como el ámbito de atribuciones del Instituto Federal Electoral y la especialidad de la materia, este órgano jurisdiccional estima que, una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, en relación con el diverso artículo 41 del mismo ordenamiento, permite concluir que **solamente la propaganda con la calidad de política o electoral**, es susceptible de control y vigilancia por el citado organismo electoral.

Ahora bien, en aras de armonizar las normas que configuran el sistema integral de control de la difusión de ese tipo de propaganda y garantizar la protección del multicitado principio de equidad en la contienda, en la reforma al código comicial federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de enero

de dos mil ocho, el legislador ordinario individualizó los supuestos bajo los cuales, las conductas o actos emitidos por las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público (esto es, todos los sujetos obligados por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional), pudieran constituir infracciones a la normativa electoral.

En ese sentido, en el artículo 347 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* se prevén, en lo que interesa, dos supuestos fundamentales contenidos en los incisos c) y d), los cuales son del tenor siguiente:

- c) 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 los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales, y
- d) durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

En principio, dada la redacción de dichas normas, puede válidamente advertirse que los supuestos identificados con los incisos c) y d) corresponden a aquéllos supuestos normativos contenidos en los párrafos séptimo y octavo del 134 constitucional (vigente), respectivamente.

Lo anterior, puede corroborarse con la simple cita de dichos párrafos, a saber:

## **SUP-RAP-197/2008**

i) **Párrafo séptimo.** "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**".

ii) **Párrafo octavo.** "**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**".

Con base en las anteriores consideraciones, es de resaltarse las semejanzas y diferencias en cuanto a los ámbitos materiales de validez de los supuestos normativos bajo análisis.

En ese sentido, por cuanto hace a sus semejanzas, cabe subrayar que ambos supuestos se refieren a propaganda política o electoral que sea auspiciada con recursos públicos, valga las expresiones "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" (párrafo séptimo), así como que "la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales", **los entes del gobierno en general** (párrafo octavo).

Por consiguiente, esta Sala Superior estima conveniente precisar que, en caso de que la conducta de un servidor público encuadre en los supuestos previstos por las normas constitucionales y legales en comento, pero en uso de recursos privados, puede ser sujeto a procedimiento sancionador, pero por violaciones a preceptos normativos diversos a los referidos.

Lo anterior, en virtud de que el artículo 134 constitucional, no sólo salvaguarda el correcto destino de los recursos públicos, sino también la equidad en la contienda, por lo que la competencia del Instituto Federal Electoral para conocer de los actos que vulneren la citada disposición constitucional deriva de sus propias facultades para organizar los procesos electorales y vigilar que los distintos actores políticos se ajusten a la normatividad electoral, así como sancionar las infracciones al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, de conformidad con los artículos 118, párrafo 1, inciso w); 228; 229, párrafo 2, inciso a), fracción I; 236, párrafo 5; 237, párrafo 3, y 238, del citado código comicial federal, a partir de lo cual, es dable sostener que a dicho organismo electoral le corresponde conocer de cualquier propaganda que utilicen los servidores públicos con el objeto de promocionar su imagen con fines electorales, toda vez que la así realizada, podría traducirse en actos anticipados de precampaña o campaña que pudieran vulnerar el principio de equidad en la contienda.

Por otra parte, en relación con las diferencias de los supuestos en comento, debe precisarse que, por una parte, en el supuesto normativo contenido en el párrafo séptimo del artículo 134

## **SUP-RAP-197/2008**

constitucional relacionado con el inciso c) del referido artículo 347 del código federal comicial, se prevé el incumplimiento del principio de imparcialidad por conductas que afecten la equidad en la contienda y, por otra, en el párrafo octavo del referido artículo 134 constitucional relacionado con el inciso d) del citado numeral legal, se especifican las conductas que pudieran constituir infracciones a la normativa electoral por difusión de propaganda, durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, en la que se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese contexto, puede válidamente concluirse que el citado párrafo octavo del referido artículo 134 constitucional en relación con el inciso d) del artículo 347 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, delimita su ámbito material de validez a propaganda difundida por cualquier medio de comunicación social, esto es, radio y televisión; por lo que, en vía de exclusión, el ámbito material de validez del inciso c) de dicho artículo, debe ser concebido en el sentido de que comprende todo acto de propaganda político o electoral que afecte la equidad de la contienda, que no sea difundido por medios de comunicación social, a saber: pinta de bardas, lonas, carteles, colocación de espectaculares, gallardetes, etcétera.

A ese respecto, conviene señalar que esta Sala Superior ha considerado en las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-58/2008 y SUP-RAP-64/2008 que si bien el referido inciso d) del artículo 347 del

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* alude a que esas irregularidades tengan lugar durante el desarrollo de un proceso comicial federal, ello no significa que las irregularidades no puedan suscitarse fuera de dicho periodo y, por tanto, susceptible de revisión en cualquier momento.

Lo anterior, se ha estimado en tal sentido, en virtud de que la propaganda puede realizarse en todo momento y no exclusivamente dentro de los procesos comiciales, por lo que de esa manera, es también permanente la posibilidad de que se cometan violaciones a las normas que regulan dicha prerrogativa, así como la afectación que puede ocasionarse con la difusión de promocionales propagandísticos de la naturaleza apuntada.

Con base en los anteriores razonamientos, una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en relación con el artículo 347, incisos c) y d) del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, permite concluir que, dado el ámbito de atribuciones del Instituto Federal Electoral y la especialidad de la materia, solamente la propaganda política o electoral que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, bajo cualquier modalidad de medio de comunicación, auspiciada con recursos públicos, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y/o que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de

## **SUP-RAP-197/2008**

cualquier servidor público, es susceptible de control y vigilancia por el citado organismo electoral.

En el desarrollo legislativo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones a que se ha hecho referencia, se establecieron en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, dos procedimientos indagatorios y, en su caso, sancionadores, a saber, el ordinario y el especial.

La autoridad administrativa debe, atendiendo a la materia y demás circunstancias de la denuncia correspondiente, tramitar bajo el procedimiento administrativo sancionador ordinario o el especial sancionador, según sea el análisis que realice en cada caso.

En este asunto, la autoridad administrativa realizó el trámite bajo el procedimiento sancionador ordinario, regulado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero, del mencionado ordenamiento comicial federal. De este procedimiento cabe destacar los aspectos siguientes:

En términos del artículo 361 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, puede iniciar a instancia de parte interesada o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto Federal Electoral tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

La queja o denuncia puede ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, debiendo cumplir los requisitos que al efecto prevé el artículo 362, párrafo 2.

## **SUP-RAP-197/2008**

En caso de que se omitiera el cumplimiento de alguno de los requisitos legales, por regla, la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe prevenir al denunciante para que subsane la omisión, dentro del plazo improrrogable de tres días.

La denuncia presentada en forma oral, por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, se debe hacer constar en acta, requiriendo la ratificación del denunciante, dentro del plazo de tres días, contados a partir de que se notifique la citación.

La queja o denuncia puede ser formulada ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Secretaría para su trámite, salvo que se requiera su ratificación por el quejoso; supuesto en el cual debe ser remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas.

El órgano del Instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

Conforme a lo ordenado en el párrafo 8 del artículo 362, recibida la queja o denuncia, la Secretaría procederá a:

## **SUP-RAP-197/2008**

- a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;
- b) Su revisión para determinar si procede prevenir al quejoso o denunciante;
- c) **Su análisis para determinar sobre su admisión o desechamiento;** y.
- d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

La Secretaría cuenta con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso o denunciante, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que concluya el plazo, sin que se hubiese desahogado la prevención.

Al respecto, se prevén las causas de improcedencia y de sobreseimiento de la queja o denuncia, cuyo estudio se debe hacer de oficio, las cuales son las siguientes:

- a) Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;
- b) El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;

c) Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal; y

**d) Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones al presente Código.**

En caso de advertir que se actualiza alguna de aquéllas, la Secretaría debe elaborar un proyecto de resolución, en el que proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

Una vez admitida la queja o denuncia, la Secretaría debe emplazar al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le debe correr traslado, con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido la autoridad, concediendo al denunciado un plazo de cinco días, para que conteste las imputaciones que se le formulan.

El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría o, del inicio de oficio del procedimiento por parte del Secretario. Este plazo puede ser

## **SUP-RAP-197/2008**

ampliado de manera excepcional, por una sola vez, hasta por un periodo igual, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que se deben dictar medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, para que esta Comisión resuelva lo conducente, en un plazo de veinticuatro horas, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procedimientos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Secretaría pondrá el expediente a la vista del quejoso o denunciante y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido ese plazo la Secretaría debe elaborar el proyecto de resolución, en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del desahogo de la última vista; vencido el plazo mencionado, el Secretario lo puede ampliar, hasta por un plazo igual, mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven.

El proyecto de resolución deberá ser enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del plazo de cinco días, para su conocimiento y estudio.

## **SUP-RAP-197/2008**

El presidente de la citada Comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del proyecto, debe convocar a sesión a los demás integrantes de la Comisión, la cual no se debe celebrar antes de que transcurran veinticuatro horas, a partir de la convocatoria a sesión, con la finalidad de que el órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo siguiente:

a) Si el proyecto de la Secretaría propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación o la imposición de una sanción y la Comisión está de acuerdo, el proyecto deberá ser turnado al Consejo General para su estudio y votación;

b) Si la Comisión no aprueba el proyecto lo debe devolver al Secretario, exponiendo las razones respectivas, o sugiriendo, en su caso, las diligencias a realizar, para el perfeccionamiento de la investigación, y

c) En un plazo que no será mayor a quince días, posteriores a la devolución del proyecto, la Secretaría debe formular un nuevo proyecto de resolución, tomando en consideración los razonamientos y argumentos de la Comisión.

Una vez que el Presidente del Consejo General reciba el proyecto correspondiente, debe convocar a sesión, remitiendo copia del proyecto a los demás Consejeros, por lo menos tres días antes de la fecha de la sesión.

En la sesión en que se conozca el proyecto de resolución, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará:

a) Aprobarlo en sus términos;

## **SUP-RAP-197/2008**

- b) Aprobarlo, ordenando al secretario del Consejo realizar el engrose, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los Consejeros;
- c) Aprobarlo con modificaciones, en la propia sesión, siempre y cuando se considere que se puede hacer, sin contradecir lo considerado en el proyecto;
- d) Rechazarlo y ordenar a la Secretaría elaborar un nuevo proyecto, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los Consejeros. En este caso se considera aprobado un acuerdo de devolución del proyecto.

En caso de empate en la votación, motivado por la ausencia de alguno de los consejeros electorales, se procederá a una segunda votación; de persistir el empate, el consejero presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que estén presentes todos los consejeros electorales.

Cuando un consejero electoral disienta de la mayoría, podrá formular voto particular, el cual se insertará en la resolución respectiva, si se remite al Secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de aprobación del proyecto.

Por otra parte, a efecto de instrumentar lo relativo a los procedimientos administrativos sancionadores del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en ejercicio de la facultad reglamentaria que es conferida al Consejo General del Instituto Federal Electoral, dicho órgano emitió el *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral*, que en su

artículo 4° remite al *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos*, respecto de violaciones al artículo 134 de la *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*, que es la materia que se analiza en este asunto.

En el último de los ordenamientos reglamentarios referidos, de manera destacada, la autoridad administrativa electoral estableció disposiciones instrumentales para delimitar los supuestos que justifican la aptitud de dicho órgano para fijar su competencia a efecto de iniciar un procedimiento sancionador en contra de servidores públicos por conductas o actos que pudieran estimarse contraventoras a lo dispuesto por el artículo 134 constitucional.

Al respecto, en el artículo 7, inciso a), del *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos*, se establece que cuando el Secretario del Consejo conozca de alguna queja o denuncia **debe realizar un análisis previo de la misma y sólo en el caso de encontrar que sea procedente, integrará el expediente respectivo para que en su caso se finquen las responsabilidades a que haya lugar.**

Lo anterior debe realizarse previo al inicio del procedimiento sancionador que regula el Código sustantivo de la materia, tal como se constata en el precepto referido, que a la letra dice:

**Artículo 7. Fuera de los procesos electorales el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones contenidas en el artículo 2 del presente Reglamento a través del procedimiento sancionador ordinario regulado en el Código Federal de Instituciones y procedimientos**

## SUP-RAP-197/2008

**Electorales, y se observará en todo caso el siguiente procedimiento:**

**a) Al recibir la queja o denuncia, el Secretario del Consejo, previo análisis de la misma y de ser procedente, integrará un expediente que será remitido a las autoridades competentes con todos los elementos con que cuente, para que en su caso se finquen las responsabilidades administrativas, políticas o penales a que haya lugar.**

b) Si la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva lo conducente en el plazo que señala la ley.

c) Asimismo, el Instituto previa sustanciación del procedimiento administrativo sancionador definirá la posible responsabilidad de algún partido político o particular en la comisión de la falta señalada en el presente artículo y aplicará, en su caso, las sanciones que correspondan.

d) Cuando durante la sustanciación de una investigación se advierta la probable participación de algún partido político, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 363, párrafo 4 del código de la materia.

En consecuencia, es evidente que el referido análisis que prevé el dispositivo en comento, obliga necesariamente a la autoridad responsable a que se cerciore que la conducta denunciada encuadra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en el artículo 2º del Reglamento referido, en el que se establece lo siguiente:

**Artículo 2.-** Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos,

## SUP-RAP-197/2008

lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;

f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

En ese orden de ideas, debe establecerse previamente si existe la factibilidad real de estar frente a propaganda política o electoral contraria a la Ley, es decir, contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; que se contengan expresiones que puedan vincularse con las distintas etapas del proceso electoral; que contengan mensajes tendientes a la obtención del voto, o cualquier otro mensaje dirigido a promover la imagen personal de algún servidor público, o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, así como que pueda afectar la equidad en la contienda.

De no colmarse los supuestos referidos con un grado suficientemente razonable de veracidad, es evidente que un eventual emplazamiento carecería de las condiciones objetivas,

## **SUP-RAP-197/2008**

que incluyen la fundamentación y motivación de la competencia, necesarias para que el actuar de la autoridad se encuentre debidamente justificado, pues de faltar alguno de éstos elementos, se estaría frente a un acto viciado que generaría una molestia injustificada al emplazado.

En efecto, el Instituto Federal Electoral tiene la obligación legal y reglamentaria de efectuar las diligencias pertinentes para allegarse de los elementos necesarios que le permitan determinar previamente si se está en presencia de un auténtico acto de propaganda que implique la promoción del servidor público.

De lo anterior, es posible concluir que en cumplimiento del artículo 134 constitucional y, exclusivamente, por las conductas que pudieran constituir infracción a lo previsto en dicho numeral, para que el Instituto Federal Electoral inicie un procedimiento sancionador y emplace a un servidor público, previamente debe verificar que se colman, entre otros, los requisitos señalados en los SUP-RAP-147/2008 y SUP-RAP-173/2008.

Para dichos efectos, la autoridad administrativa electoral, **en su caso** y, en ejercicio de sus atribuciones, habrá de realizar las actuaciones convenientes para allegarse de los elementos necesarios para corroborar tales extremos.

Satisfechos los anteriores requisitos el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho instituto, estará en condiciones de proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho instituto, la admisión o desechamiento de la queja o denuncia, o de radicar

el procedimiento sancionador, para efectos de emplazar al servidor público probable infractor.

Esto último, no sólo para la eficacia de la instauración del procedimiento de sanción, inicialmente pretendido, sino para su adecuación al que conforme a la ley pudiera corresponder o incluso, para estar en condiciones de dar vista a las autoridades competentes de considerarse que la conducta advertida corresponde a un ámbito competencial distinto.

Solventadas las anteriores consideraciones, podrá vincularse válidamente al denunciado, de conformidad con el artículo 16 constitucional, para que se siga el procedimiento sancionador en todas sus fases hasta su conclusión y, en su caso, se imponga una sanción.

Expuesto lo anterior, se estima que le asiste la razón al actor cuando señala que los actos que impugna carecen de la fundamentación y motivación respectiva.

Se arriba a la conclusión anterior, en virtud de que, de la revisión cuidadosa del acuerdo y del oficio impugnados, este órgano jurisdiccional no advierte la existencia de razones, motivos o fundamentos que justifiquen la razón por la cual la responsable se consideró competente para conocer de las presuntas infracciones a la normativa.

En esta virtud, se estima que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral debió ponderar en forma cuidadosa el ejercicio de las atribuciones que le confiere a dicho Instituto el Libro

## SUP-RAP-197/2008

Séptimo, Título Primero, Capítulo Tercero del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, relativo al procedimiento sancionador ordinario, a efecto de establecer *prima facie* si la conducta que pretende investigar puede constituir una falta a la normatividad constitucional o electoral efectuada por un servidor público; ello, con el objeto de determinar que el procedimiento de investigación y en su caso imposición de sanciones, por la comisión de presuntas irregularidades, correspondía ser del conocimiento de la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, tal y como se señaló, del estudio minucioso del acuerdo emitido el veintisiete de junio de dos mil ocho, así como del oficio SCG/2146/2008 de siete de agosto de dos mil ocho, no se constata referencia o conclusión alguna de cómo se tuvieron por satisfechos los requisitos indispensables que permitieran al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho instituto, proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias su competencia para conocer de la presunta infracción a la normativa y el correspondiente emplazamiento al actor al procedimiento sancionador ordinario, como tampoco se advierte que, **en su caso**, se hubiere allegado de los elementos necesarios para fijar tal extremo relativo a la competencia o análisis previos a que se encontraba obligada la autoridad responsable.

En consecuencia, ha lugar a revocar el acuerdo y el oficio impugnados, quedando sin efectos o consecuencias jurídicas las actuaciones posteriores a su emisión. Lo anterior para que el

Secretario del Consejo General, atendiendo a lo previamente considerado, proceda conforme a sus atribuciones según lo estime pertinente.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se revoca el acuerdo de veintisiete de junio de dos mil ocho, dictado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, en el expediente número SCG/QCG/122/2008, así como el oficio SCG/2146/2008 de siete de agosto del mismo año, también emitido por el referido funcionario, para los efectos precisados en el último párrafo del considerando cuarto de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE por correo certificado** la presente sentencia al recurrente en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, agregando copia certificada de este fallo, a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de los artículos 26, párrafo 3; 27; 28; 29 y 48, párrafo 1, incisos a) y b) y párrafo 2, de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos correspondientes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, los magistrados electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral

**SUP-RAP-197/2008**

del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**