

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-93/2019

ACTORA: CLAUDIA SHEINBAUM PARDO

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

SECRETARIO: JOSÉ ALFREDO GARCÍA
SOLÍS

Ciudad de México, a veinte de noviembre de dos mil diecinueve.

En el juicio electoral indicado al rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve **SOBRESEER** el juicio electoral.

A. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

I. *Denuncia.* El diecinueve de julio¹, el Partido de la Revolución Democrática denunció ante el Instituto

¹ Todas las fechas se refieren al año dos mil diecinueve.

Nacional Electoral a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por un supuesto uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada e infracción a las reglas de difusión de informes de labores derivado del *informe de 200 días* que pretendía realizar.

II. *Incompetencia del INE.* En esa misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral emitió acuerdo por el que determinó que carecía de competencia para conocer de los hechos denunciados y declinó competencia al Instituto Electoral de la Ciudad de México.

III. *Evento.* El veintiuno de julio se realizó el referido *informe de 200 días*.

IV. *Diligencias previas.* Recibidas las constancias en el Instituto Electoral de la Ciudad de México se integró el expediente IECM-QNA/010/2019 y se instrumentaron actas circunstanciadas de inspección de páginas electrónicas de diversos medios de comunicación.

V. *Determinación de no inicio.* El treinta y uno de julio, la Comisión de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral de la Ciudad de México emitió acuerdo por el cual determinó no iniciar el procedimiento sancionador y, en consecuencia, desechar la denuncia.

VI. Juicio electoral local. A fin de impugnar el acuerdo de no inicio del Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Partido de la Revolución Democrática promovió un medio de impugnación local el doce de agosto, el cual fue radicado en el expediente TECDMX-JEL-084/2019.

VII. Sentencia impugnada. El diez de septiembre. El Tribunal Electoral de la Ciudad de México dictó sentencia en el sentido de revocar el acuerdo impugnado, para los siguientes efectos:

- De no advertir alguna otra causa de improcedencia:
 - Admitir la queja.
 - Llevar a cabo la debida sustanciación del procedimiento correspondiente.
- El área respectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México debería emitir la determinación que corresponda respecto del inicio o no del procedimiento administrativo sancionador.

VIII. Demanda. Para combatir la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, la ahora actora, por conducto de su apoderada legal, promovió el dieciocho de septiembre un medio de impugnación, ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la IV Circunscripción Plurinominal Electoral.

IX. Cuestión competencial. El veinticuatro de septiembre, el Magistrado Presidente de la Sala Regional de la Ciudad de México ordenó remitir la demanda y sus anexos a esta Sala Superior por considerar que el asunto podría ser de su competencia.

X. Turno. Recibidas las constancias, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar y turnar a su ponencia el expediente al rubro indicado, a fin de proponer la determinación que en Derecho correspondiera respecto del planteamiento de competencia y, en su caso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

XI. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el expediente.

XII. Determinación de competencia. Por acuerdo de veintidós de octubre, la Sala Superior determinó que le correspondía la competencia para conocer y resolver el presente asunto.

XIII. Admisión y cierre de instrucción, En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir a trámite el medio de impugnación, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del correspondiente proyecto de sentencia.

XIV. Engrose por rechazo del proyecto por la mayoría. En sesión pública de veinte de noviembre, el proyecto de sentencia presentado por el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en el sentido de revocar la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, para los efectos que en la propuesta se precisaron, fue rechazado por una mayoría de cinco votos.

En vista de lo anterior, el Magistrado Presidente propuso a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso elaborar el engrose respectivo.

B. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un Juicio Electoral promovido a fin de controvertir la sentencia mediante la cual, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México revocó la determinación de la Comisión de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral de la citada entidad federativa, de no iniciar procedimiento sancionador contra la ahora actora por la probable comisión de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e incumplimiento a las reglas de difusión de informes de labores, asunto que no se encuentra vinculado con una elección en específico y en el que la denunciada es la actual Jefa de Gobierno.

Lo anterior, de conformidad con el acuerdo de veintidós de octubre por el que la Sala Superior aceptó la competencia para conocer y resolver el presente juicio electoral.

SEGUNDO. *Precisión del acto impugnado.* En el presente caso, y de acuerdo con lo señalado en los antecedentes antes expuestos, los alcances de la determinación del Tribunal Electoral local dictada al resolver el expediente TECDMX-JEL-084/2019, van en el sentido de que la Comisión de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral de la Ciudad de México emita un nuevo acuerdo respecto del inicio o no del procedimiento administrativo sancionador.

TERCERO. *Improcedencia del juicio electoral y sobreseimiento.* La Sala Superior considera que el juicio electoral es **improcedente** toda vez que los efectos de la sentencia impugnada solo producirán un acuerdo de carácter intraprocesal, consistente en determinar si ha lugar a iniciar o no el procedimiento sancionador electoral contra la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; el cual, por regla general, carece de definitividad y firmeza y, por ende, no causa una afectación a la esfera jurídica de la parte accionante.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que el artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala que un medio de impugnación deberá desecharse de plano, entre otros

supuestos, cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la propia ley.

En este contexto, los artículos 10, párrafo 1, y 11, párrafo 1, inciso c), del ordenamiento procesal en consulta, disponen, entre otras cuestiones, que los medios de impugnación que se prevén, serán improcedentes cuando no se afecte el interés jurídico del accionante o no se hubieran agotado las instancias previas establecidas en las leyes federales o locales aplicables y, en caso de haberse admitido, deberán sobreseerse

Es decir, de los preceptos citados se advierte que sólo será procedente el medio de impugnación, cuando se promuevan contra actos definitivos y firmes, que causen una afectación a la esfera jurídica del accionante.

En este sentido, esta Sala Superior ha considerado que, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, son susceptibles de impugnarse aquellos actos previos al dictado de la resolución que, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales².

² Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 1/2010, con rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE", consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, p. 30.

De acuerdo con dicho criterio, los medios de impugnación iniciados contra la posible emisión de un acuerdo de apertura, de un procedimiento administrativo sancionador procederán, de forma excepcional, **cuando puedan limitar o restringir de manera irreparable el ejercicio de derechos del recurrente**³.

Por tanto, en sentido contrario, la regla general indica que, ordinariamente, el acto ordenado por la sentencia impugnada no es definitivo y firme, pues se trata de una determinación intraprocesal que únicamente puede trascender a la esfera de derechos de la parte actora al ser tomado en cuenta en la resolución que ponga fin al procedimiento en cuestión.

Esto, toda vez que los actos de carácter adjetivo, como son aquellos mediante los cuales se admite a trámite un asunto, o bien, se ordena el emplazamiento dentro de un procedimiento administrativo sancionar, por su naturaleza jurídica, no afectan en forma irreparable algún derecho de la parte que promueve, **sino que sólo crean la**

³ Resultan aplicables la jurisprudencia 1/2004 con título: "ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO", consultable en: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 18 a 20; así como la tesis X/99, intitulada: "APELACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO QUE RECHAZA UNA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO INCOADO CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO", que se tiene a la vista en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, pp. 28 y 29.

posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva.

En ese orden de ideas, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar a la parte actora con motivo del eventual inicio del procedimiento administrativo sancionador, se generarían con el dictado de una resolución definitiva, en la cual, se tome en cuenta dicha actuación procesal para determinar la materia de la *litis*, la acreditación de alguno de los elementos de los hechos denunciados o la responsabilidad de la parte denunciada e imponerle una sanción.

Así, los requerimientos formulados al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio a la ahora demandante, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

En efecto, si se emitiera un acuerdo que determine el inicio del procedimiento administrativo sancionador y, en su caso, el eventual emplazamiento a la parte denunciada, no se advertiría, en principio, una afectación sustancial e irreparable a algún derecho, dado que sólo se trataría de una etapa intraprocesal.

Lo anterior, no posiciona a la parte ahora actora en algún supuesto de excepción que afecte directamente el

ejercicio de sus derechos sustantivos o procesales, a tal grado que le impida realizarlos, o bien, que le distraigan de tal forma que puedan afectarse de manera preponderante la ejecución de estas.

Esto es, con la emisión del acuerdo que se ordena no se genera un estado de indefensión o una afectación en la esfera de derechos de la parte enjuiciante, que no sea reparable con la resolución definitiva que habrá de dictarse, puesto que aún no se ha concretado la existencia de los hechos denunciados, su ilicitud ni la imputación de responsabilidad en su contra.

Al respecto, cabe precisar que de emitirse un acuerdo de inicio, ello tendría la finalidad de dar vigencia al derecho de defensa de la parte hoy actora, para que alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar los hechos que se le imputan, o bien, deslindar su responsabilidad respecto de la emisión de estos, dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Esto es así, porque en dicho procedimiento se determinará si los hechos denunciados encuadran en alguna hipótesis que constituya una irregularidad y, en caso de ser así, su participación y responsabilidad en los mismos, lo que no necesariamente se traduce en una afectación de derechos, pues es factible que, en su caso, derivado de las actuaciones de la investigación correspondiente, se llegue a la conclusión de que la parte ahora demandante no sea sancionada, al no encontrarse los elementos o indicios suficientes que lo justifiquen.

Por lo anterior, en el caso, no se actualiza algún supuesto de excepción para tener por satisfecho el requisito de procedencia, pues no se advierte de qué manera pueda afectarse de forma directa e inmediata la esfera de derechos de la parte demandante, al limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de sus derechos.

En este orden de ideas, la parte ahora actora deberá esperar a la resolución que ponga fin al procedimiento, para que, en caso de que estime que ésta le causa algún perjuicio, al momento de combatirla incluya entre los argumentos constitutivos de los agravios que exprese, las alegaciones referentes al acuerdo impugnado y así, esté en aptitud de evidenciar que los mismos trascendieron a la resolución.

Por tanto, aun en el supuesto de que el eventual dictado de un acuerdo de admisión y emplazamiento pudiera contener vicios en cuanto a la fundamentación y motivación o la posible actualización de causales de improcedencia, esto no se traduce en una violación irreparable de algún derecho fundamental de la parte enjuiciante, ya que los mismos solo resultarán jurídicamente trascendentes si el procedimiento concluye con la imposición de una sanción, que se sustente en dicho acuerdo; por lo que, será hasta entonces que el mismo podrá ser impugnado por el recurrente, como una violación procesal⁴.

⁴ Esta Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-RAP-135/2019, SUP-RAP-77/2019 y SUP-REP-47/2019, en esencia, sostuvo que los actos impugnados trataban de actos intraprocesales.

Es por las razones apuntadas que, en vista de que la demanda presentada fue admitida mediante proveído de veinte de noviembre, de conformidad con lo previsto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ha lugar a sobreseer el juicio electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se sobresee el juicio electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, remítanse las constancias atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos lo acordaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-93/2019, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, 199 FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con la debida consideración a las Magistradas y Magistrados que integran esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulamos este voto particular, ya que, como se propuso en el correspondiente proyecto de sentencia:

- El juicio electoral es procedente al impugnarse una sentencia del TECDMX [*Tribunal Electoral de la Ciudad de México*], que, aun cuando se emitió dentro de la secuela de un procedimiento administrativo sancionador, tiene el carácter de definitiva y firme.
- Se debe **revocar** la sentencia mediante la cual, el TECDMX dejó sin efectos el acuerdo que desechó de plano la queja presentada contra la actora, ya que, del análisis preliminar de los hechos y las conductas denunciadas, así como de las pruebas que constan en autos, conforme con los criterios personal, objetivo y temporal, no les corresponde a las autoridades electorales conocer de tales hechos y conductas denunciadas, en la medida que, son inexistentes los elementos a partir de los cuales sea factible estimar que tienen una incidencia en el ámbito electoral y, menos aún, en un determinado proceso comicial.

I. Criterio mayoritario

La mayoría de las Magistradas y Magistrados de esta Sala Superior consideró que debe sobreseerse en el JE [*juicio electoral*], ya que, la sentencia reclamada carece de definitividad y firmeza por tratarse de un acto intraprocesal emitido en el curso de un procedimiento sancionador que, por sí mismo, no le causa perjuicio alguno a la actora.

II. Tesis del disenso

Por lo que toca a la procedencia del JE, se cumple con el requisito de procedibilidad relativo a que se impugnen actos y resoluciones que sean definitivos y firmes, porque la sentencia del TECDMX sí trastoca la esfera de derechos de la actora, en la medida que, al ordenar al IECDMX [*Instituto*

Electoral de la Ciudad de México] que admita la queja en su contra, contiene una determinación sobre la presunta comisión de una infracción a la normativa electoral, así como de la probable responsabilidad de la propia actora.

En cuanto al fondo, resultan **sustancialmente fundados** los planteamientos hechos valer por la actora y son suficientes para revocar la sentencia que reclama del TECDMX, porque del análisis preliminar de los hechos denunciados, así como de las pruebas que constan en autos, no se advierte que se actualicen los elementos subjetivo, temporal y objetivo para establecer que tienen vinculación con la materia electoral.

De manera que, no les corresponde a las autoridades electorales investigar y sancionar tales hechos y conductas.

Tal determinación no implica una declaración de licitud de los hechos denunciados, sino que no son materia de un procedimiento sancionador electoral.

III. Definitividad (procedencia)

Esta Sala Superior ha determinado que de la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, CPEUM se advierte que, para determinar la procedencia de los medios de impugnación, se debe observar el requisito de definitividad.

Sobre el particular, esta misma Sala Superior ha sustentado criterios generales y excepcionales en o durante la sustanciación de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo siguiente⁵:

- En los procedimientos administrativos sancionadores, los actos previos a su resolución cumplen con el principio de definitividad cuando, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de los

⁵ Sentencias emitidas en los expedientes: SUP-REP-35/2017, SUP-RAP-87/2017, SUP-JDC-161/2017, SUP-JRC-73/2017 y acumulado, SUP-JRC-77/2017, SUP-JRC-82/2017 y SUP-JRC-18/2018.

- derechos de alguna de las partes⁶.
- Los medios de impugnación iniciados en contra de tales actos emitidos en o durante la sustanciación de los procedimientos sancionadores procederán de manera excepcional⁷.
 - Sin embargo, la regla general indica que, ordinariamente, tales actos no son definitivos y firmes al ser determinaciones intraprocesales que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos del actor al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento sancionador.
 - Los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica, no afectan en forma irreparable algún derecho del actor, sino que sólo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva.
 - Las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar en el procedimiento administrativo sancionador, se generan con el dictado de una resolución definitiva en la cual se tome en cuenta la afectación procesal para acreditar alguno de los elementos del ilícito administrativo o la responsabilidad del actor e imponerle una sanción.
 - Los actos emitidos al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio al partido apelante, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

En el caso, se estima que la sentencia del TECDMX sí afecta los derechos de la actora, por lo que, para efectos de la procedencia de este JE, ha adquirido definitividad y firmeza, en la medida que, dejó sin efectos la determinación administrativa de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador en su contra, derivado de que las pruebas aportadas y recabadas preliminarmente eran insuficientes para generar un indicio de la existencia de los hechos denunciados, así como que los mismos

⁶ Véase la tesis I.1o.A.E. J/4 (10a.), de rubro **ACTOS O VIOLACIONES INTRAPROCESALES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO. SUS CARACTERÍSTICAS**, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Tomo III, abril de dos mil dieciséis, página 1903, número de registro 2011339.

⁷ Jurisprudencia 1/2010 de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 3, Número 6, 2010, página 30.

constituyeran una infracción en materia electoral, a fin de que el IECM iniciara el correspondiente procedimiento.

Se cumple con el principio de definitividad, porque la sentencia del TECDMX:

- Determina revocar el acuerdo de desechamiento de la autoridad administrativa, acto que en sí mismo implica una modificación sustancial al procedimiento administrativo sancionador al dejar sin efectos la resolución primigenia.
- Ordena que se admita la queja, lleve a cabo la debida sustanciación del procedimiento sancionador y realice las diligencias necesarias para allegarse de medios de prueba, dejando subsistente el cuestionamiento competencial de la autoridad administrativa para conocer de denuncias relacionadas con la vulneración al artículo 134 de la CPEUM, en específico, de los informes de labores de los servidores públicos. Este acto además le genera una afectación a la actora al iniciarse un procedimiento administrativo sancionador por una posible infracción y probable responsabilidad de la actora.

Es relevante señalar que la actora, al controvertir la decisión del TECDMX, señaló entre otros agravios, que el acto denunciado se trató de un ejercicio de rendición de cuentas desvinculado de proceso electoral alguno, por lo que no era competencia del ámbito electoral.

Por lo que cuestionar la competencia de la autoridad administrativa para conocer sobre denuncias relacionadas con la temporalidad y difusión de un informe de labores trasciende a la obligación que tiene este órgano jurisdiccional constitucional para pronunciarse sobre este tema, considerando que la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Social generó un nuevo marco legal competencial para las autoridades que deben conocer de presuntas vulneraciones al artículo 134 de la CPEUM⁸.

⁸ Sirve como criterio orientador el establecido en la jurisprudencia P./J. 29/2015 de rubro AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.

Ahora bien, como se ha planteado en párrafos precedentes, el acuerdo de inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por excepción, es definitivo para la procedencia del medio de impugnación, en atención a que esta determinación podría, en principio, representar un acto de molestia para la actora, al ordenarse el inicio de un procedimiento administrativo, procedencia que se encuentra cuestionada por falta de competencia.

Esto es, hay actos intraprocesales que por implicar violaciones irreparables a los derechos humanos son controlables jurisdiccionalmente por esta Sala Superior.

Máxime que, el sentido del procedimiento llevará a asegurar la continuación de su trámite respecto de las garantías procesales o bien, porque resulte la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso e innecesario del procedimiento.

Además, el acuerdo de inicio es susceptible de generar una afectación de derechos sustantivos en materia política de un servidor público con respecto a su participación en la vida política del país. Determinar la posible infracción o probable responsabilidad de una servidora pública con respecto a la conducta denunciada, puede resultar en la afectación de la propia imagen y trayectoria política de la actora, al grado de no permitírsele participar en los procesos de selección de precandidaturas o candidaturas a un cargo de elección popular, o bien, en caso de participar, que no lo hagan en condiciones de igualdad frente a oponentes no sujetos

La cual establece que es procedente del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, lo cual implica que la determinación de competencia podría tener como resultado que no solo un procedimiento o juicio se siga por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables, ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable.

Esto sin ser omisos, en que la irreparabilidad de un acto y el principio de definitividad constituyen presupuestos distintos y autónomos; puesto que en el presente asunto consideramos que es procedente el medio de impugnación al considerar que es definitivo el acto impugnado y no es intraprocesal, por las razones expuestas. Sin embargo, trasciende a la relevancia del asunto el cuestionamiento competencial materia de controversia, en atención a la entrada en vigor de un nuevo margo legal que impacta en la competencia para conocer de los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con las presuntas vulneraciones al artículo 134 de la CPEUM.

a un procedimiento administrativo sancionador⁹.

No es óbice que, en la sentencia del TECDMX se asentara que la admisión de la denuncia estaría sujeta a que el IECDMX no advirtiera una diversa causa de improcedencia y le ordenara al propio IECDMX emitir una nueva determinación respecto del inicio o no del procedimiento sancionador.

De la lectura de la sentencia se estima que el IECDMX debe tener por presuntamente existentes los hechos y conductas denunciadas, así como que los mismos **corresponden al ámbito de la materia electoral**, de forma que, únicamente se podría volver a determinar que no se iniciara el procedimiento, de actualizarse otra causa de improcedencia.

Como se advierte, las causas que sustentaron el acuerdo de no inicio que revocó el TECDMX, no pueden volver a ser planteadas por la actora para evitar la instauración del procedimiento, de ahí que, como se ha señalado, la sentencia reclamada sí contiene una determinación sobre la existencia de la posible infracción y la probable responsabilidad que afecta la esfera jurídica de la actora.

Consecuentemente, en el caso, debe tenerse por satisfecho el principio procesal de definitividad.

Además, la sentencia impugnada es definitiva y firme, toda vez que, del análisis de la normativa aplicable, se advierte la inexistencia de algún medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

Superado el tema de la procedencia, consideramos que el análisis de fondo del asunto debe ser el siguiente.

⁹ Véase SUP-CDC-14/2009, el cual dio origen a la Jurisprudencia 1/2010. **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.**

IV. Los hechos y conductas denunciadas no corresponden al ámbito electoral

a. Pretensión, causa de pedir y motivos de inconformidad

La **pretensión** de la actora es que se revoque la sentencia que impugna del TECDMX, a fin de que, subsistan los efectos del acuerdo de no inicio de procedimiento sancionador en su contra emitido por el CAPIE.

Su **causa de pedir** la sustenta en la indebida fundamentación y motivación de la sentencia reclamada, así como en la violación a los principios de congruencia y prontitud, derivado de que, contrario a lo resuelto por el TECDMX, de un análisis preliminar de los hechos denunciados, así como de las pruebas que constan en el expediente, se advierte que tales hechos no constituyen una violación en materia electoral al no estar vinculados a proceso comicial alguno.

b. Controversia por resolver

La litis del presente asunto consiste en determinar si de un análisis preliminar de los hechos denunciados en relación con el informe de labores de la Jefa de Gobierno de la CDMX por sus 200 días de gestión es posible advertir o no una presunta infracción en materia electoral teniendo en cuenta que no están vinculados con proceso electoral alguno.

c. Normativa aplicable

c.1. CPEUM [*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*]

- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de cualquiera de los ámbitos de gobierno [artículo 41, base III, apartado C].
- El INE [*Instituto Nacional Electoral*], mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 CPEUM, e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF [artículo 41, base III, apartado D].
- Los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno 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 [artículo 134, párrafo séptimo].

- La propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, 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 [artículo 134, párrafo octavo].
 - **Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación**, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, **incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar** [artículo 134, párrafo noveno].
- **El Congreso de la Unión debería expedir**, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM**, la que establecería [artículo tercero transitorio del Decreto de reformas en materia político-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014]:
 - **Las normas a que deberían sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.**
 - Que garantizaría que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

c.2. LGIPE [*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*]

- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental [artículo 209, apartado 1].
- Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, **el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social**, no serán considerados como propaganda, siempre que [artículo 242, apartado 5]:
 - La difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

- No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- **En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral [artículo 242, apartado 5].**
- Las leyes electorales locales deben considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las bases ahí señaladas [artículo 440, apartado 1].
- Constituyen infracciones a esa LGIPE de las autoridades o los servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno [artículo 449, apartado 1]:
 - La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia [inciso a)].
 - El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 CPEUM, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales [inciso d)].
 - **Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM [inciso d)].**
- Dentro de los procesos electorales se instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que [artículo 470, apartado 1]:
 - **Violen lo establecido** en la Base III del artículo 41 o **en el octavo párrafo del artículo 134 CPEUM.**
 - Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.
 - Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
- **Lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 242 LGIPE, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM [artículo vigésimo tercero transitorio].**
 - **Continuará en vigor lo previsto en el referido apartado 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en tal ley [artículo vigésimo tercero transitorio].**

c.3. LGCS [*Ley General de Comunicación Social*]¹⁰

- **Esa Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social** [artículo 1].
- Tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos [artículo 2].
- **Son sujetos obligados al cumplimiento** los poderes públicos, los órganos a los que la CPEUM dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Ente Público de los **tres órdenes de gobierno** [artículo 3].
- Para efectos de esa ley, se entiende por, entre otros conceptos, **informe anual de labores o de gestión**, aquél a que se refiere la LEGIPE [artículo 4, fracción V].
- No se podrán difundir campañas de comunicación social cuyo contenido, entre otros supuestos, tenga por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público **con excepción de lo previsto para los informes de labores o gestión** [artículo 9, fracción I].
- **La propaganda electoral se sujetará a las disposiciones legales y normativas en materia electoral, por lo que su revisión y fiscalización no se sujeta a esa Ley** [artículo 13].
- **El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan** en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social siempre que [artículo 14, párrafo primero]:
 - La difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público.
 - No exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- **En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral**

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 2018.

[artículo 14, párrafo segundo].

- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación [artículo 21, párrafo primero].
- Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales [artículo 21, último párrafo].
- **Constituye infracción a esa LGCS por parte de los entes y servidores públicos, entre otros, exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores** [artículo 44, fracción II].
- **Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esa Ley**, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables [artículo 45].
- El Decreto por el que se expide la LGCS entró en vigor el 1 de enero de 2019 [artículo primero transitorio].
- El Congreso de la Unión, los congresos locales y la Asamblea Legislativa de la CDMX deberán armonizar su legislación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la publicación del presente Decreto, y la cual entrará en vigor el mismo día que la LGCS [artículo tercero transitorio].
- Se derogan las disposiciones que se opongan al Decreto por el que se expide la LGCS [artículo quinto transitorio].

c.4. CPCDMX [*Constitución Política de la CDMX*]

- La persona titular de la Jefatura de Gobierno remitirá por escrito su informe de gestión ante el Congreso de la CDMX el día de su instalación de cada año y acudirá invariablemente a la respectiva sesión de informe y comparecencia en el pleno a más tardar el 15 de octubre siguiente, con excepción del último año de gobierno, que deberá acudir antes del 5 de octubre [artículo 32, apartado C, numerales 2, inciso i), y 3].
- **Queda prohibida la contratación de propaganda, con recursos públicos, que implique la promoción personalizada de cualquier servidor público** [artículo 64 (de las responsabilidades administrativas),

numeral 5].

c.5. CIPECDMX [*Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX*]

- Las personas servidoras públicas de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de los órganos político–administrativos, de los organismos descentralizados y de los órganos autónomos de la CDMX, tienen en todo tiempo la prohibición de utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, candidatos o precandidatos [artículo 5, párrafo primero].
 - La difusión que por los diversos medios realicen, bajo cualquier **modalidad de comunicación social**, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
- **En ningún caso la comunicación incluirá nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública o que se relacionen con cualquier aspirante a alguna candidatura, persona candidata, partido político nacional o local** [artículo 5, párrafo segundo].
- Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, **el informe anual de labores o gestión de las personas servidoras públicas, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda**, siempre que [artículo 6, párrafo tercero]:
 - La difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad de la persona servidora pública.
 - No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
 - En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, de realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
- Desde el inicio de las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades de la CDMX y federales en tal ámbito suspenderán las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones gubernamentales [artículo 405].
 - En la difusión de los programas exceptuados de la prohibición por ninguna razón se podrá usar la imagen quien ejerza la Jefatura de

Gobierno, alcaldes, titulares de las secretarías o cualquier otra autoridad administrativa.

- La violación a lo anterior será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley de la materia.

c.6. LPECDMX [*Ley Procesal Electoral de la CDMX*]

- Para la investigación y determinación de sanciones por presuntas faltas cometidas por los sujetos ahí señalados, el IECDMX iniciará el trámite y sustanciación de alguno de los siguientes procedimientos [artículo 3]:
 - **Procedimiento ordinario sancionador electoral, que procede cuando se tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, con excepción de aquellas respecto de las cuales sea procedente el procedimiento especial sancionador.**
 - **Procedimiento especial sancionador que se instrumenta dentro del proceso electoral en los siguientes casos:**
 - En relación con la fiscalización de recursos.
 - Propaganda política o electoral de partidos políticos, candidatas o candidatos sin partidos que calumnie a las instituciones, a los propios partidos políticos o a las personas.
 - **Confección, colocación o al contenido de propaganda o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión.**
 - Actos anticipados de precampaña o campaña.
- Constituyen infracciones al CECDMX por parte de las personas servidoras públicas de la CDMX, entre otras [artículo 15]:
 - El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la contienda [fracción III].
 - **Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM [fracción IV].**

d. Competencia de las autoridades electorales para conocer de las violaciones al artículo 134 CPEUM derivado de la realización y difusión de informe de labores

Consideramos que esta Sala Superior ha sustentado en diversos

precedentes¹¹ que mientras que el INE [*Instituto Nacional Electoral*] cuenta con competencia exclusiva para conocer de las infracciones o violaciones al artículo 41 CPEUM, en relación con la propaganda político y electoral, como lo sería la transmisión de cualquier tipo de propaganda con fines electorales en radio y televisión.

Sin embargo, respecto de transgresiones a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 CPEUM, no es posible establecer competencia exclusiva respecto de alguna autoridad u órgano, de ahí que, puedan conocer diversas autoridades federales y locales de posibles violaciones a tales preceptos constitucional.

Las normas constitucionales establecidas en los tres últimos párrafos del artículo 134 CPEUM no establecen una competencia exclusiva a favor del INE, **ni tiene incidencia exclusiva en la materia electoral, sino que, tienen validez material diversa; rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal.**

Ello porque, de la interpretación de esos párrafos, sólo se advierte la previsión de una reserva de ley a fin de que el legislador federal regulase lo conducente.

No obstante, **en ninguna parte de esos preceptos, ni en ningún otro de índole constitucional o legal, se establece la competencia exclusiva del INE, ni de este TEPJF, para conocer y resolver todo lo relativo a la violación de esos párrafos constitucionales, ya sea del ámbito federal o local.**

Así, consideramos que, conforme con el criterio de esta Sala Superior, **es válido sustentar la existencia de una competencia habilitada respecto de infracciones al artículo 134 CPEUM¹².**

Ahora bien, tratándose de lo relativo a los informes de labores o de gestión

¹¹ En asuntos relacionados con informe de labores (SUP-REP-1/2015), programas de entrevistas o noticiosos (SUP-RAP-164/2014 y acumulados, SUP-REP-6/2015) o publicación de gacetillas en medios de comunicación escritos (SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015, SUP-REP-35/2015); así como en la sentencia emitida en el expediente SUP-CDC-5/2018.

¹² Sentencia emitida en el expediente SUP-CDC-5/2018.

de servidores públicos, esta Sala Superior ha considerado que la obligación prevista en el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM incluye la difusión de propaganda gubernamental con motivo de un informe de gobierno, caso en el cual, deben atenderse las reglas del artículo 242, apartado 5, LGIPE.

Precepto legal instaurado en ejercicio de la reserva a favor el legislador para emitir las normas tendentes a garantizar el estricto cumplimiento del referido párrafo octavo y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, en términos del diverso párrafo noveno del artículo 134 CPEUM.

Con base en tal reserva, el legislador federal estableció que los informes de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer se debe limitar a una vez al año, al ámbito territorial de ejercicio del cargo y no exceder los 7 días anteriores y 5 posteriores del correspondiente acto, así como que nunca se pueden realizar durante las campañas electorales y ni puede tener fines, tampoco, electorales.

En el referido contexto, cuando se denuncia propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada se podría abordarse desde dos aspectos diversos:

- Por la violación directa a lo dispuesto en el artículo 134 CPEUM por su incidencia en un proceso electoral federal.
- **Al tratarse de informes de gobierno por la violación a lo dispuesto a la normativa electoral, aun cuando no haya incidencia en proceso electoral federal alguno, siempre y cuando se difunda fuera del territorio estatal y través de un medio de comunicación nacional con un impacto, también, nacional.**

Tales criterios tenían su sustento en la falta de delimitación o reglas específicas sobre la competencia de las autoridades electorales del ámbito federal o local respecto de hechos presuntamente violatorios del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM en relación con el apartado 5 del artículo

228 del código electoral entonces vigente¹³.

De manera que, con la finalidad de que la realización de una probable conducta contraria a Derecho no quedara sin tutela administrativa y judicial efectiva, **era dable sustentar que las autoridades electorales federales y locales debían asumir competencia ante la presunta realización de actos de promoción personalizada, violatorios de los preceptos constitucional y legal señalados.**

d.1. Nuevo contexto normativo de regulación de los informes de labores o de gestión de los servidores públicos

En nuestra opinión, el criterio relativo a que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, son competentes para conocer de toda infracción a las reglas de informes de labores o gestión de los servidores públicos, derivado de la posible existencia de promoción personalizada de servidores públicos, se basa en que, las previsiones correspondientes están establecidas en la normativa electoral, esto es, en el apartado 5 del artículo 242 de la LGIPE.

Por ello, carecía de relevancia jurídica si los hechos o conductas denunciadas se dieran dentro o fuera de un proceso electoral.

Sin embargo, debe tenerse presente que el propio Órgano Revisor de la Constitución determinó que el Congreso de la Unión tenía que expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo de su artículo 134, en la cual, debería establecerse, entre otras cuestiones, la normativa a la que deberían sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, en relación con la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundieran.

Ello, evidentemente, bajo la restricción constitucional de que tal propaganda de forma alguna podría implicar promoción personalizada de

¹³ Jurisprudencia 3/2011. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 12 y 13.

servidores públicos.

Tal mandato constitucional de expedir una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM -previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas en materia político-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014- se materializó el pasado el pasado 1 de enero, fecha cuando entró en vigor la LGCS.

Tal ley general:

- Es de orden público e interés social.
- De observancia general en toda la República.
- Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM relativo a la propaganda gubernamental bajo cualquier modalidad de comunicación social.
- Están sujetos a su cumplimiento, los poderes públicos, órganos constitucionalmente autónomos, las dependencias y entidades de la administración público y cualquier otro ente público de los 3 órdenes de gobierno.
- Reitera la prohibición constitucional de que la propaganda o campañas de comunicación social tengan por finalidad la promoción personalizada de cualquier servidor público.

En lo que interesa, la LGCS deja fuera de su ámbito de revisión y fiscalización a la propaganda electoral, al señalar que tal propaganda estará sujeta a la normativa de ese ámbito electoral.

En este punto, debemos señalar que la propaganda política y electoral encuentra la base de su normatividad en el artículo 41, base III, CPEUM y regulada por la LGIPE.

En tanto que, la propaganda gubernamental, en lo general, encuentra su base constitucional en el artículo 134, párrafo octavo, CPEUM.

Asimismo, respecto de esa propaganda gubernamental, el apartado D de la propia base III del artículo 41 dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, debería suspenderse la difusión en medios de comunicación

social tal propaganda gubernamental.

De esta forma, es dable sustentar que, al ser la LGCS reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, es, justamente, la normativa que regula lo relativo a la propaganda gubernamental como parte de la comunicación social de las entidades públicas¹⁴, aun cuando, tal propaganda gubernamental pueda tener incidencia en la materia electoral, en la medida que, debe suspenderse durante las campañas electorales, periodo de reflexión y jornada electoral.

Ahora bien, la LGCS establece las reglas a las que deben sujetarse los informes de labores o gestión, así como los mensajes para darlos a conocer; de manera que su difusión en canales de televisión y estaciones de radio¹⁵:

- Se debe limitar a una vez al año.
- Con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público.
- No exceda de 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha cuando se rinda el informe.
- En ningún caso podrá tener fines electorales, ni realizarse en periodo de campaña.

En cuanto al régimen sancionador en materia de comunicación social, se advierte de esa LGCS:

- Constituye infracción a esa ley, por parte de los entes y servidores públicos, entre otras conductas, **exceder los límites y condiciones establecidos para los informes anuales de labores.**
- **Cuando las autoridades de cualquiera de los ámbitos de gobierno comentan alguna infracción prevista en esa ley**, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, se presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades

¹⁴ Se refiere a todas aquellas cuestiones relacionadas con el ámbito de la comunicación e información de las entidades públicas de cualquier ámbito.

¹⁵ Sin que pase inadvertido que se encuentran pendiente de resolución la acción de inconstitucionalidad 53/2018, en la cual Movimiento Ciudadano cuestiona la constitucionalidad del artículo 14 LGCS, respecto de las referidas reglas para la difusión de los mensajes para dar a conocer los informes de labores o gestión, al considerar que constituye una excepción a la prohibición de promoción personalizada establecido en el artículo 134, párrafo octavo, CPEUM.

administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

Respecto a este tema, en el artículo vigésimo tercero transitorio de la LGIPE establece de forma expresa que lo dispuesto en el apartado 5 de su artículo 242, en relación con los informes de labores o gestión de los servidores públicos debería ser regulado por la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, de forma que, tal precepto continuaría en vigor hasta en tanto no se expidiera y entrara en vigor la referida regulación en la mencionada ley reglamentaria.

Conforme con lo hasta aquí expuesto, consideramos que cabe establecer:

- Esta Sala Superior ya ha sustentado que, en términos del párrafo noveno del artículo 134 CPEUM, es inexistente competencia expresa para conocer de infracciones a su párrafo octavo.
- El párrafo noveno del artículo 134 CPEUM deja a la legislación delimitar el ámbito materia de validez en el que se garantizaría el estricto cumplimiento de su párrafo octavo, así como la aplicación de sanciones.
- Tales infracciones no tienen incidencia exclusiva en la materia electoral, sino que pueden generar responsabilidades de diversa índole.
- Tratándose de infracciones al párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, por la realización y difusión de informes de labores en relación con promoción personalizada de servidores públicos, la competencia correspondía a los órganos electorales, debido a que la regulación correspondiente se encuentra prevista en la normativa electoral, con independencia de que, estuviera o no vinculado con un proceso electoral o la materia electoral en un aspecto más amplio.
- **Con la entrada en vigor de la LGCS y la regulación ahí establecida respecto a tales informes, así como del sistema sancionatorio por su transgresión, el conocimiento de tales infracciones deja de ser exclusivo del ámbito electoral.**

Como hemos señalado, el articulado transitorio de la LGIPE establece que lo relativo a los informes de labores o de gestión de los servidores públicos sería materia de regulación de la correspondiente ley reglamentaria, así como las disposiciones del apartado 5 de su artículo 242 estarían vigentes

hasta en tanto no se expidiese y entrase en vigor la referida ley reglamentaria, de manera que, conforme con el principio de coherencia del sistema normativo¹⁶, es dable sustentar que, la entrada en vigor de la LGCS deja sin efectos al referido apartado 5 del artículo 242.

De la interpretación sistemática y funcional de la normativa invocada a la luz de los párrafos octavo y noveno del artículo 134 CPEUM, en relación con el apartado C de la base III del artículo 41 CPEUM, es dable sustentar que la reglamentación de los referidos informes tiene como finalidad prevenir la promoción personalizada de los servidores públicos, so pretexto, de informar a la sociedad acerca de su gestión o función pública, de forma que, puede incidir en los diversos ámbitos del Derecho, como puede ser el administrativo, electoral o penal.

Al respecto, resulta ilustrativo la comparación de la redacción de los preceptos atinentes¹⁷:

Artículo 242, apartado 5, LGIPE	Artículo 14 LGCS
<p>Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</p>	<p>El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.</p> <p>En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</p>

De esta manera, la entrada en vigor del artículo 14 LGCS que deja sin efectos al apartado 5 del artículo 242 de la LGIPE, da coherencia al sistema normativo que regula el tema de comunicación social de los entes públicos, bajo el reconocimiento constitucional de que la propaganda

¹⁶ La unidad y validez del sistema jurídico deben expresar coherencia, entendida como la relación armónica entre las normas que lo constituyen, esto es, los enunciados jurídicos que conformen determinado orden deben estar dotados de sentido entre sí.

¹⁷ El resaltado es propio de esta sentencia.

gubernamental puede incidir también en el ámbito electoral.

Lo anterior, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional, en función de contenidos constitucionales.

En efecto, el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM no puede leerse de forma aislada del párrafo séptimo, que establece el principio neutralidad e imparcialidad en el uso de los recursos públicos para no influir en la equidad en la contienda electoral; además, se tiene presente que el apartado D de la base III del artículo 41 CPEUM establece una restricción para la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales.

De esta manera, se reitera, la finalidad del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM es la de evitar la promoción personalizada de servidores públicos a través de propaganda gubernamental que debe ser institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social; esto es, prevenir que, a través de la referida propaganda gubernamental, el correspondiente servidor público obtenga un indebido beneficio a través de promocionar su nombre, imagen, voces o símbolos que lo identifiquen.

Pero, además, la propia CPEUM proscribe la utilización de esa propaganda gubernamental para fines electorales y limita su difusión en periodo electoral.

En ese orden, la LGCS, como reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, establece las reglas tanto para la realización de los informes de labores o de gestión como de los mensajes para darlos a conocer para que no serán considerados, respectivamente, como propaganda ni comunicación social, y prohíbe de forma tajante que los mismos puedan utilizarse para fines electorales o que se difundan durante los periodos de campaña electoral.

Por tanto, con la expedición de la LGCS se confirma que, lo relativo a los informes de labores corresponde a la comunicación social de los distintos órganos de gobierno pero que, dada su naturaleza, también pueden tener injerencia, vinculación o incidencia en la materia electoral.

Lo anterior, consideramos es coincidente con los diversos criterios sustentados por la SCJN [*Suprema Corte de Justicia de la Nación*].

Al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad¹⁸, el Tribunal Pleno de la SCJN sustentó que corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación para regular la propaganda gubernamental a la que se refiere el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, y a la cual deben sujetarse los órganos públicos de cualquiera de los ámbitos de gobierno.

Por su parte, la Primera Sala de la SCJN, al fallar el amparo en revisión 1359/2015¹⁹, consideró:

- El párrafo octavo del artículo 134 CPEUM establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, de manera que, el carácter institucional debe animar a tal comunicación social en contraposición al uso personal de la publicidad gubernamental; asimismo, establece los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir.
- **La comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que en estricto sentido la SCJN ha considerado como materia electoral.**
- Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al ámbito temporal de los procesos electorales, sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento.
- **Aunque la comunicación social es una materia que puede llegar a tener incidencia en cuestiones electorales**, aspecto que consideró el Órgano Revisor de la Constitución en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el DOF de 10 de febrero de 2014.

¹⁸ Acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014; 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, y 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, así como 131/2017.

¹⁹ Que dio origen a la tesis REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL. Época: Décima Época. Registro: 2016426. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: 1a. XVI/2018 (10a.). Página: 1102.

d.2. No toda violación al párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, en relación con los informes de labores, corresponde al ámbito electoral ni a la competencia de los órganos electorales

Si la LGCS especifica que lo relativo a los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, en principio y en lo general, corresponde a la comunicación social de los entes públicos y, eventualmente, puede concernir específicamente a la materia electoral, entonces, no todo ilícito derivado de promoción personalizada de servidores públicos por la realización y difusión de tales informes atañe al ámbito electoral ni, por ende, pertenece a la competencia de las autoridades de esa materia perseguirlos y sancionarlos.

Conforme con el párrafo noveno del artículo 134 CPEUM, corresponde a las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizar el estricto cumplimiento a las prescripciones constitucionales de que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, tenga carácter institucional y tenga los fines ahí señalados, así como que tal propaganda con implique promoción personalizada.

En ese orden, de acuerdo con los criterios de esta Sala Superior, el artículo 41, base III, CPEUM, le dio competencia exclusiva al INE para conocer de infracciones a la normativa en materia de propaganda electoral y política, así como de propaganda gubernamental difundida en durante las campañas electorales, pero tratándose de asuntos relacionados con promoción personalizada derivada de la realización y difusión de informes de labores, es inexistente una competencia exclusiva a favor de determinadas autoridades u órganos autónomos para conocer y sancionar las correspondientes infracciones.

Ello porque, se insiste, no hay una incidencia exclusiva en una sola materia, sino que las implicaciones, consecuencias jurídicas y responsabilidades pueden ser de diversa naturaleza jurídica.

Por tanto, **consideramos que la entrada en vigor de la LGCS no implica que los órganos electorales dejen de tener competencia para conocer de las infracciones a tales reglas de la propaganda gubernamental, incluidos lo relativo a la realización y difusión de**

informes de labores o de gestión, dado que, como lo ha sustentado esta Sala Superior, el párrafo octavo, junto con el séptimo y noveno, del artículo 134 CPEUM, se enmarca en el modelo de comunicación política instaurado con la reforma constitucional en materia electoral de 2007.

Si bien la propia LGCS establece como infracción a su normativa, exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores, y señala que tal infracción debe perseguirse por la vía de responsabilidades administrativas o penal, la misma **no contiene regulación expresa para posibles infracciones que impacten en materia electoral y la competencia para su conocimiento²⁰, más allá, de prohibir, en su artículo 14, que los fines de la difusión de tales informes sean electorales o realizarse durante las campañas electorales, así como lo ya señalado en cuanto a la infracción y sistema sancionatorio.**

Además, debemos tener presente que la LGIPE tipifica como infracción en materia electoral imputable a autoridades o servidores públicos de cualquiera de los ámbitos de gobierno, entre otras, la difusión, en cualquier medio de comunicación social y **durante los procesos electorales**, de propaganda que contravenga lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM.

Asimismo, establece la procedencia de los procedimientos especiales sancionadores para perseguir tales infracciones en relación con la materia electoral, así como el trámite a seguir en caso de encontrar responsable al servidor público denunciado.

Por tanto, ante la concurrencia de las legislaciones generales que tipifican las infracciones en relación con la difusión de informes de labores o de gestión de los servidores públicos, además de establecer cada una un sistema sancionatorio, se estima que **para que las infracciones a tal reglamentación se consideren de la competencia de un órgano electoral deben estar directamente relacionadas o incidir en los**

²⁰ Sentencia emitida en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2018.

procesos electorales federales o locales, en relación con los principios tutelados por el propio artículo 134 CPEUM, respecto del ámbito electoral, de imparcialidad y equidad en la contienda entre partidos políticos y/o candidaturas, de partido o independientes, a un cargo de elección popular.

Lo anterior, porque, si en términos del párrafo noveno del propio artículo 134 CPEUM, es inexistente una competencia exclusiva para determinada autoridad u órgano autónomo, de cualquiera de los ámbitos de gobierno, para aplicar las analizadas disposiciones constitucionales, los órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales, tampoco tienen la competencia única, exclusiva y total para garantizar la plena vigencia de tal normativa constitucional y legal en materia de comunicación social.

Si bien, en lo relativo a la difusión de informes de labores de los servidores públicos, la competencia para conocer de todo tipo de infracciones por parte de los órganos electorales podría derivar de que, las reglas atinentes están previstas en la normativa electoral; con la entrada en vigor de la LGCS, en relación con el propio párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, la vulneración de las prescripciones relativas a la difusión de informes de servidores públicos **da lugar a la posible comisión de infracciones de diversa naturaleza jurídica, justamente, por la transgresión aislada o simultánea de normas jurídicas ordinarias de diverso contenido material, en cuyo caso, acorde con los ámbitos de competencia de los distintos órganos de autoridad, la conculcación de esa normativa puede tener efecto en los ámbitos electoral, administrativo, civil o penal, tanto de carácter federal como local.**

De esta manera, es conforme a Derecho estimar que las autoridades electorales sólo tienen competencia para conocer de las posibles conductas infractoras de lo dispuesto en el artículo 14 LGCS en relación con el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM, cuando esas **infracciones tengan consecuencias que incidan o puedan incidir en la materia electoral como es el caso de afectar un proceso comicial**, porque la promoción personalizada esté dirigida a posicionar al servidor público para obtener una candidatura, promover cierto programa político en cara a una futura elección, posicionar a tal servidor público o a un partido político o a otra persona de forma anticipada ante el electorado, entre otros supuestos

que deben analizarse caso por caso.

d.3. Elementos que considerar para establecer la competencia de los órganos electorales para perseguir ilícitos relacionados con propaganda personalizada por la realización y difusión de informes de labores o gestión

Al analizar y resolver diversos asuntos relacionados con supuesta promoción personalizada de servidores públicos²¹, esta Sala Superior ha sustentado:

- El último párrafo del artículo 134 CPEUM deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizaría el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.
 - El Poder Revisor de la Constitución estableció que **las leyes, las cuales pueden ser federales o locales, y éstas a su vez, electorales, administrativas o penales, garantizaran el cumplimiento de lo previsto los párrafos séptimo y octavo del artículo 134.**
 - Si tal precepto constitucional no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que ordena, cabe concluir **que es inexistente una competencia absoluta, de manera que tal competencia puede corresponder a los diversos niveles de gobierno en el orden nacional.**
- Para poder **determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral**, es importante considerar los elementos siguientes:
 - **Personal o subjetivo.** Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
 - **Temporal.** Para definir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.
 - El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, pero no puede ser el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio

²¹ SUP-REP-1/2015, SUP-RAP-164/2014 y acumulados, SUP-REP-6/2015, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015, SUP-REP-35/2015.

de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

- **Objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje para establecer que, de manera efectiva, revele de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional.
- **Cuando la propaganda del servidor objeto de la denuncia careciera de referencia a alguna elección o bien no fuera posible deducirla a partir de los elementos contextuales** descritos por el denunciante o del contenido de la promoción y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promoviere, **sería necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar, de los hechos planteados en la denuncia y las pruebas que se ofrecieran y aportaran, si la materia de la queja trasgrede o influye en la materia electoral.**
- Tratándose de quejas o denuncias por violaciones al artículo 134 CPEUM, **el análisis que se haga de los elementos subjetivo o personal, temporal y objetivo o material puede llevar a que la autoridad administrativa electoral instructora del procedimiento especial sancionador:**
 - Dar curso a la correspondiente investigación, o.
 - **Proveer sobre su incompetencia para conocer del asunto, o incluso el desechamiento de la denuncia correspondiente.**
- **Debe ser la autoridad administrativa electoral instructora la que determine de manera directa la materia o tipo de infracción que se puede llegar a configurar en el análisis de los procedimientos administrativos sancionadores respectivos (electoral, administrativo o penal), así como el ámbito de competencia (federal o local), con la finalidad de reenviar la queja sometida a su conocimiento, a la autoridad que estime sea la competente para resolver lo que en derecho proceda.**

Tales criterios se encuentran plasmados en la jurisprudencia 12/2015, PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA²².

De lo anterior, resaltamos que, desde hace tiempo esta Sala Superior ya

²² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

sustentaba el criterio de que, no toda violación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 CPEUM correspondía al ámbito de la materia electoral, sino que, deberían analizarse los elementos, personal, objetivo y temporal, para poder establecer si correspondía, justamente, a la autoridad electoral perseguir la posible infracción cometida.

No obstante, tratándose de irregularidades por propaganda personalizada relacionadas con los informes de labores y los mensajes emitidos para difundirlos, los órganos electorales asumían competencia en la medida que, las reglas atinentes estaban previstas en la normativa electoral aplicable dependiendo del ámbito territorial y del tipo de elección con el cual podrían estar vinculados.

De esta forma, dado el nuevo contexto regulatorio para la realización de informes de labores o de gestión y de los mensajes para darlos a conocer para que no sean considerados propaganda o comunicación social, en el que respecto al sistema sancionatorio de sus infracciones se encuentran constitucionalmente habilitadas dos normatividades generales, deben retomarse los criterios descritos a fin de poder establecer cuándo un órgano electoral es competente para conocer de un determinado procedimiento sancionador, justamente, porque los hechos denunciados tienen incidencia en la materia electoral.

Por tanto, la autoridad electoral que recibió una denuncia por violación a las reglas relacionadas con la realización y difusión de informes de labores o de gestión, debe analizar los elementos subjetivo, temporal y objetivo para estar en condiciones de determinar o proveer sobre su competencia o incompetencia en razón de la materia, así como, en consecuencia, sobre la admisión, desechamiento o remisión de la denuncia.

d.4. Análisis preliminar de conductas, hecho y pruebas para determinar si la infracción a las reglas de difusión de mensajes relacionados con informes de servidores públicos corresponde al ámbito electoral

Esta Sala Superior, adicionalmente a los criterios referidos en el apartado anterior, tratándose de la instauración de procedimientos administrativos sancionadores, ha sustentado que, para que la autoridad administrativa

electoral, encargada de la instrucción, pueda determinar la causa de improcedencia relativa a la inexistencia de una violación en materia de propaganda político-electoral, debe realizar un **análisis preliminar de los hechos denunciados** y, sobre tal base, determinar si lo alegado por el denunciante y de las constancias de autos, se advierte que tales hechos denunciados no constituyen una violación a la normativa electoral²³.

Sobre el mismo tema, se ha razonado que tratándose de procedimientos sancionadores, es posible desechar la denuncia, sin prevención alguna, cuando del análisis preliminar de los hechos denunciados se advierta, en forma evidente, que no constituyen violación a la normativa electoral; sin embargo, ello no autoriza a declarar la improcedencia cuando se requieran realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir del análisis de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada²⁴.

Ahora bien, tal causa de improcedencia no se refiere necesariamente a que de manera evidente los hechos o conductas sean lícitos conforme con la normativa electoral, sino que, de una correcta intelección, es dable señalar que también se refiere a que tales hechos y conductas denunciadas no correspondan al ámbito electoral y, por ende, quedan fuera de la competencia de los órganos electorales.

Si del análisis preliminar de los hechos o conductas denunciadas, así como del material probatorio aportado por el denunciante y/o recabado por la propia autoridad electoral, se advierte que los mismos son constitutivos de infracciones en otros ámbitos o materias jurídicas, la autoridad instructora, dependiendo de la legislación que regula su actuación, puede

²³ Jurisprudencia 45/2016. QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36.

²⁴ Jurisprudencia 20/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

proveer:

- El desechamiento de la denuncia con el consecuente pronunciamiento de no inicio del procedimiento sancionador; o
- La declaración de incompetencia y remisión a la autoridad que se estime competente.

Análisis conforme con los criterios subjetivo o personal, temporal y objetivo o material.

Estas consideraciones no contradicen las sustentadas en la sentencia emitida en la contradicción de criterios, SUP-CDC-5/2018, consistentes en:

- Cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de algún dato de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, ni pueda deducirse esa circunstancia de los elementos contextuales de la denuncia, ni se pueda identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, evidentemente tampoco se tendrán elementos para concluir válidamente alguna causa de incompetencia; por tanto, la autoridad tendrá necesariamente que asumir, *prima facie*, la competencia y procederá a radicar el procedimiento correspondiente.
- Dentro del procedimiento respectivo, de conformidad con las pruebas que aporten las partes o las que legalmente recabe dicha autoridad, podrá determinar en definitiva si: 1) se corrobora la competencia asumida, o 2) por causas sobrevenidas, se desvirtúa la competencia que inicialmente se había asumido.

No advertimos alguna contradicción entre lo resuelto en tal expediente con las consideraciones expuestas en el presente voto particular, en la medida que, en aquel asunto se analizaba la cuestión relativa al sistema competencial entre los órganos electorales federales y locales para perseguir infracciones al artículo 134 CPEUM.

Esto es, las referidas reglas están dadas para que un determinado órgano electoral determine cuenta o no con competencia territorial o por el tipo de elección para instaurar un determinado procedimiento sancionador, una

vez que, se ha determinado que se actualiza la competencia por razón de la materia electoral.

Aunado a lo anterior, si una autoridad electoral determina en principio que es competente para conocer de un determinado procedimiento sancionador por violación a las reglas de los informes de labores y, durante la sustanciación o al momento de resolver, advierte su ilegal incompetencia, es claro que podrá declararla.

Asimismo, si una autoridad electoral advierte que es competente para conocer de la supuesta infracción por promoción personalizada derivada de un informe de labores y/o de los mensajes para su difusión, y, además, considera que puede dar lugar a otro tipo de responsabilidades, es claro que, puede acordar el desglose correspondiente y remitir a la autoridad que estime competente para que actúe en el ámbito de su competencia.

Consideramos que este criterio da coherencia al sistema porque, de conformidad con la LGIPE y la normativa electoral local, si bien las autoridades y servidores públicos pueden ser objeto de responsabilidad electoral por la comisión de infracciones artículo 134 CPEUM, los órganos electorales carecen de atribuciones para imponer la sanción correspondiente sino que, de encontrar tal responsabilidad deben dar vista al superior jerárquico o presentarse la queja o denuncia correspondiente, para que, las autoridades legalmente competentes actúen en el ámbito de sus atribuciones, tal como lo establece la propia LGCS.

e. Análisis de caso

Conforme con lo razonado en el presente voto, en nuestra opinión **resultan sustancialmente fundados** los planteamientos hechos valer por la actora y **suficientes para revocar** la sentencia que reclama del TECDMX, porque, del análisis preliminar de los hechos denunciados, así como de las pruebas que constan en autos, no se advierte que se actualicen los elementos subjetivo, temporal y objetivo para establecer que tienen vinculación con la materia electoral.

Lo anterior, en la medida que, se denunció a la Jefa de Gobierno de la CDMX por la realización de un informe de labores por los 200 días de su administración, lo cual, desde la perspectiva del denunciante, implicaba una violación a las reglas relativas a la anualidad de los informes de labores de los servidores públicos y la temporalidad de los mensajes para su difusión.

Sin que se observen elementos que permitan establecer de manera preliminar y evidente que con tal evento se pretendió incidir en proceso electoral alguno, presente o futuro, se difundiera ideología, programa de acción, plataforma electoral o hechos o actos que puedan inducir a la convicción de que se pretendiera influir en los electores, para adoptar determinadas conductas políticas y electorales en especial.

Tampoco se advierte que las notas informativas aportadas contengan imágenes, nombres, leyendas, logotipos, frases, expresiones o símbolos, entre otros elementos que, implícita o explícitamente, estén dirigidos a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía a favor o en contra de determinado partido político o de candidatos a cargos de representación popular.

Sin que tal determinación implique una declaración de licitud de tales hechos denunciados, sino que, los mismos no son materia de un procedimiento sancionador electoral.

El PRD denunció a la Jefa de Gobierno de la CDMX por promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e infracción a las reglas de difusión de los informes de labores, derivado de que, en ese momento, pretendía realizar un informe relacionado con los 200 días de su gobierno, así como por las notas periodistas que dieron cuenta de que se efectuaría ese informe el 21 de julio.

A fin de sostener su dicho, el PRD aportó diversas notas periodísticas obtenidas de las correspondientes páginas electrónicas de los medios de comunicación, en las que se señalaba que la denunciada daría el referido

informe y prometía buenas cuentas, ello como un ejercicio de rendición de cuentas.

Como actuaciones previas de investigación, el IECDMX instrumento actas administrativas en las que se dio fe de la existencia de las notas y su contenido en Internet.

En ese orden, resulta contraria a Derecho la determinación del TECDMX de ordenar al IECDMX que iniciara el procedimiento contra la denunciada, ya que, se limitó a considerar que la narrativa de los hechos denunciados evidenciaba la existencia de indicios de que realizarían actos que se persiguen a través de un procedimiento sancionador, a saber, la indebida utilización de recursos públicos, promoción personalizada, así como la realización y difusión de un informe de labores fuera de los plazos previstos en la ley.

Por lo que, para el TECDMX, resultaba necesaria la sustanciación completa del procedimiento sancionador para estar en condiciones de establecer si tales hechos constituyen o no una vulneración a la normativa electoral.

En este contexto, estimamos que la sentencia reclamada es contraria al principio de exhaustividad porque, si bien señala que existen indicios de la presunta comisión de infracciones relativas a la indebida utilización de recursos públicos, promoción personalizada, así como la realización y difusión de informe de labores fuera de los plazos previstos en la ley; obvia el estudio pertinente para determinar, si tales conductas pueden ser perseguidas y sancionadas por las propias autoridades electorales locales a la luz de la LGCS, la LGIPE, la normativa electoral local y lo razonado en el presente fallo, esto es, para determinar si los órganos electorales serían competentes en razón de la materia.

Contrario a lo considerado por el TECDMX, del análisis de los hechos denunciados, así como del material probatorio, advertimos que, aun cuando existan indicios de las infracciones denunciadas, ello no es así

respecto de la incidencia en el ámbito electoral, justamente, porque son insuficientes los elementos que justifiquen un procedimiento de esa naturaleza.

De la normativa aplicable, se advierte que los órganos competentes del IECDMX para sustanciar los procedimientos sancionadores deben efectuar un análisis preliminar de los hechos y conductas denunciadas, así como de las pruebas aportadas y recabadas preliminarmente, a fin de poder establecer si tales hechos y conductas constituyen infracciones en materia electoral, ya sea, para decretar su incompetencia o el desechamiento de la denuncia o bien el inicio del procedimiento sancionador.

Conforme con lo razonado en los apartados anteriores consideramos que tal análisis debe realizarse atendiendo a los elementos personal, objetivo y temporal.

De esta manera, en el caso se tiene:

- **Elemento personal.** Deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
 - De las notas periodísticas aportada y corroboradas por el IECDMX, se identifica plenamente a la Jefa de Gobierno como servidora pública que pretende realizar un evento relacionado con un informe por los 200 días de su gestión, como ejercicio de rendición de cuentas.
- **Elemento objetivo.** Impone el análisis del contenido del mensaje para establecer que, de manera efectiva, revele un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional.
 - En el caso, de la narrativa de la denuncia en relación con las pruebas aportadas, se advierte que la intención de la denunciada de rendir un informe de labores por sus primeros 200 días de gobierno.
 - Tales hechos y conductas pueden ser presuntamente constitutivos de una infracción al apartado octavo del artículo 134 CPEUM, por cuanto, a una supuesta promoción personalizada, se inadvierten elementos objetivos que permitan establecer una vinculación con la materia

electoral, porque:

- No hay mención a partido político, candidatura o plataforma electoral alguna.
 - No se aprecia llamamiento al voto, implícito o explícito, a favor o en contra de determinada opción política.
 - No se difunde ideología, programa de acción, plataforma electoral o hechos o actos, que puedan inducir a la convicción de que con tales notas se pretende influir en los electores, para adoptar determinadas conductas políticas, electorales en especial.
 - Tampoco se advierte, en esas publicaciones, que contengan imágenes, nombres, leyendas, logotipos, frases, expresiones o símbolos, entre otros elementos, que implícita o explícitamente estén dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de candidatos a cargos de representación popular u otra opción política.
 - No es óbice que el denunciante manifestara que la intención de la Jefa de Gobierno era posicionar al partido político que, en su momento la postuló, dada su vinculación con él, porque en el expediente no consta prueba alguna que sustente ese dicho, por el contrario, del análisis efectuado del elemento objetivo no se obtiene tal vinculación.
- **Elemento temporal.** Si los hechos denunciados se efectuaron iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, sin que ello resulte relevante, ya que, si es fuera de proceso es necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si puede influir en el proceso electivo.
 - Al momento cuando se suscitaron los hechos denunciados no se desarrollaba en la CDMX, proceso electoral federal o local, ni de participación ciudadana alguno.
 - Es inexistente una proximidad inmediata del debate propio de las elecciones, en la medida que el próximo proceso electoral en la entidad iniciará hasta la primera semana de septiembre de 2020²⁵.

²⁵ Artículo 359 del Código Electoral local.

f. Los hechos denunciados no corresponden a una infracción que deba ser perseguida y, en su caso, sancionada en el ámbito electoral

Como hemos analizado, del contenido de las notas aportadas por el denunciante, si bien se advierte la probable comisión de conductas que pueden implicar violaciones a la LGCS en relación con el párrafo octavo el artículo 134 CPEUM, por una posible promoción personalizada de la denunciada, por la realización y difusión de un informe de labores, lo cierto es que, no corresponde a las autoridades electorales conocer de tales hechos y conductas, en la medida que, son inexistentes los elementos a partir de los cuales sea factible estimar que tienen una incidencia en el ámbito electoral y, menos aún, en un determinado proceso electoral.

De ahí que, conforme con lo razonado en el presente voto consideramos que es procedente el medio de impugnación al tratarse de un acto definitivo que cambia sustancialmente la determinación de la autoridad administrativa y afecta la esfera jurídica de la actora y en el estudio de fondo consideramos que debe revocarse la sentencia reclamada del TECDMX, porque del análisis preliminar realizado a la luz del nuevo marco normativo, el presente asunto no incide en la materia electoral.

Las razones expuestas justifican el sentido de este voto particular.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN