

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-477/2016

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA

**SECRETARIOS:** JUAN MANUEL  
ARREOLA ZAVALA Y JUAN JOSÉ  
MORGAN LIZÁRRAGA

Ciudad de México, a doce de octubre de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-477/2016**, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, a fin de impugnar la resolución INE/CG711/2016 de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Acción Nacional y otros, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Aguascalientes, y

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

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que expone en su demanda el partido recurrente, y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Proceso electoral.** El nueve de octubre de dos mil quince inició el proceso electoral local ordinario en el Estado de Aguascalientes, para la elección de miembros de ayuntamientos, diputados locales y Gobernador.

**2. Inicio de las campañas.** El tres de abril de dos mil dieciséis inició el periodo de campañas en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Aguascalientes.

**3. Denuncia.** El tres de junio de la presente anualidad, se recibió en la oficialía de partes de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, escrito de denuncia por parte del Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, en contra del Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval; así como de Juan Antonio Martín del Campo y Enrique Montalvo Vivanco, Presidente Municipal y Secretario de Desarrollo Social, todos del Estado de Aguascalientes, respectivamente, por hechos contrarios a la normativa electoral.

**4. Registro y prevención.** El cinco de junio del presente año, se acordó registrar en el libro de Gobierno el escrito de queja referido y formar el expediente INE/Q-COF-UTF/62/2016/AGS.

En esa misma fecha, mediante oficio número INE/UTF/DRN/14863/2016, la citada Unidad Técnica, previno al Partido Revolucionario Institucional para que aclarara su escrito de queja presentando la evidencia que sustente la totalidad de los hechos denunciados y consecuentemente realice el señalamiento de circunstancias de modo, tiempo y lugar, y relacione los elementos de prueba que soporten su dicho con cada uno de los hechos narrados en su denuncia.

**5. Desahogo de prevención.** El ocho siguiente, el Partido Revolucionario Institucional desahogó la prevención referida, en la cual, entre otras cuestiones, insistió que la denuncia se presentaba en contra de Martín Orozco Sandoval, entonces candidato a Gobernador del Estado; así como de Juan Antonio Martín del Campo y Enrique Montalvo Vivanco, Presidente Municipal y Secretario de Desarrollo Social, todos del Estado de Aguascalientes.

**6. Admisión de procedimiento de queja.** El trece de junio de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral admitió la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

**7. Primera resolución.** Previos los trámites legales, el catorce de julio del dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, en sesión extraordinaria, la resolución INE/CG533/2016 en el sentido de declarar infundado el procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/62/2016/AGS.

**8. Recurso de apelación SUP-RAP-353/2016.** En contra de la resolución referida en el punto inmediato anterior, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación, el cual, previos los trámites correspondientes, fue registrado en el índice de esta Sala Superior con la clave de expediente SUP-RAP-353/2016 y resuelto el diecisiete de agosto del año en curso, en el sentido de **revocar** la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG533/2016, para el efecto de que la autoridad competente resolviera la queja identificada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/62/2016/AGS; y, que el Consejo General emitiera una nueva resolución.

**9. Emplazamiento de Martín Orozco Sandoval.** El veinticuatro de agosto siguiente, en cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria de esta Sala Superior, descrita en el punto inmediato anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización mediante oficio INE/UTF/DRZ/19901/2016, emplazó a Martín Orozco Sandoval.

El primero de septiembre siguiente, Martín Orozco Sandoval dio contestación al citado emplazamiento.

**10. Acto impugnado.** El veintiocho de septiembre del dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria, aprobó el acuerdo identificado con la clave **INE/CG711/2016**, de rubro "*ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL*

*QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE A H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-353/2016, INSTAURADO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL IDENTIFICADA COMO INE/CG/533/2016”, en el cual se establecieron, entre otros puntos de acuerdo, los siguientes:*

“...

**ACUERDA**

**PRIMERO.** se modifica la parte conducente la Resolución **INE/CG533/2016**, aprobada en sesión extraordinaria, celebrada el catorce de julio de dos mil dieciséis, en relación al procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurada en contra del Partido Acción Nacional y su candidato al cargo de gobernador, el C. Martín Orozco Sandoval; en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el Estado de Aguascalientes, identificado con el número de expediente **INE/Q-COFUTF/2016/AGS**, en los términos precisados en los Considerandos **5, 6 y 7** del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Notifíquese por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación el contenido del presente Acuerdo al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, para los efectos legales a que haya lugar.

**TERCERO.** Se solicita al Organismo Público Local Electoral del estado de Aguascalientes que notifique el presente Acuerdo a los interesados y personalmente al C. **Martín Orozco Sandoval** entonces candidato al cargo de Gobernador en el estado de Aguascalientes, durante el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016.

...”

**II. Recurso de apelación.** En contra del acuerdo señalado en el punto siete del resultando I que antecede, el tres de octubre de dos mil dieciséis, ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

**III. Recepción.** El seis de octubre del presente año se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio INE/SCG/1510/2016 de la misma fecha, signado por el Secretario del Consejo General Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió la demanda, informe circunstanciado, y demás constancias que estimó pertinentes para la sustanciación del medio de impugnación, así como el expediente integrado con motivo de la interposición de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

**IV. Turno.** Mediante acuerdo de seis de octubre del presente año, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-477/2016**; y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por oficio TEPJF-SGA-7399/16, de esa misma data, signado por la Secretaria General de Acuerdos de este órgano

jurisdiccional electoral federal, en cuyos términos da cumplimiento al acuerdo referido en el punto precedente.

**V. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó a la ponencia a su cargo, el expediente identificado al rubro.

**VI. Acuerdo plenario de escisión y reencausamiento a incidente de incumplimiento de sentencia.** En su oportunidad, los integrantes de esta Sala Superior, emitieron el acuerdo plenario, por el que, entre otros aspectos, ordenaron escindir la materia del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-477/2016 y reencausar la parte conducente de la demanda a incidente de cumplimiento de sentencia, dictada en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-353/2016, a efecto de que la propia Sala Superior resolviera, en el momento procesal oportuno, lo que en Derecho procediera.

Así, por una parte, en su oportunidad, esta Sala Superior, en relación al incidente de cumplimiento del recurso de apelación SUP-RAP-353/2016 dio por cumplida la sentencia.

**VII. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda del recurso de apelación identificado al rubro y, al no existir diligencia pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución, y

**C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.*** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación presentado para impugnar una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de un procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval; así como de Juan Antonio Martín del Campo y Enrique Montalvo Vivanco, Presidente Municipal y Secretario de Desarrollo Social, todos del Estado de Aguascalientes, respectivamente, por hechos contrarios a la normativa electoral.

**SEGUNDO. *Requisitos de procedibilidad.*** El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9 apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 42; 44, así como 45, apartado 1, inciso a), de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

**a) Forma.** El recurso de apelación se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral; señala el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político apelante.

**b) Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral, ya que la sesión extraordinaria, en la cual se aprobó el acuerdo impugnado, se celebró el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis; mientras que la demanda correspondiente se presentó el tres de octubre siguiente.

**c) Legitimación.** Este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto en los artículos 12, apartado 1, inciso a), así como 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues el presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, dado que quien actúa es un partido político que se inconforma por una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**d) Interés Jurídico.** El partido recurrente cumple con tal requisito, ya que su interés jurídico deviene de que la autoridad

responsable declaró infundadas las infracciones aducidas en la queja primigenia, lo que, según su dicho, es contrario a Derecho al haberse cometido violaciones procesales, formales y de fondo en la emisión de dicha resolución.

**e) Personería.** Se encuentra acreditada la personería de quien comparece en su representación, ya que se trata de Alejandro Muñoz García, el cual ostenta el carácter de representante suplente del partido recurrente, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, situación que se encuentra reconocida por la autoridad al rendir su informe circunstanciado, en términos del artículo 18 de la citada ley de medios.

**f) Definitividad.** También se satisface este requisito, ya que, conforme a la legislación aplicable, en contra del acuerdo impugnado emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser modificado o revocado.

En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, se procede a realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

**TERCERO. Tercero interesado.** Debe tenerse como tercero interesado al Partido Acción Nacional a través de su representante ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, ya que aduce un interés incompatible con el del partido actor y, además, cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios

de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se comprueba.

**a) Forma.** En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta, así como el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

**b) Oportunidad.** El escrito de tercero interesado fue exhibido oportunamente al haber sido presentado dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral.

Lo anterior, porque el escrito de comparecencia se presentó a las dieciséis horas con cuarenta y tres minutos del seis de octubre del presente año, esto es, dentro del plazo previsto en la norma legal.

**c) Legitimación.** Se reconoce la legitimación del Partido Acción Nacional, para comparecer como tercero interesado en este asunto, en términos de lo establecido en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Personería.** Por otra parte, se tiene por acreditada la personería de Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que dicha persona es a quien se han dirigido las diversas comunicaciones procesales en la sustanciación y resolución de la queja materia

de impugnación, y tal situación se encuentra reconocida por la autoridad responsable.

**e) Interés jurídico.** El partido político cuenta con un interés incompatible al del ahora recurrente, pues la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tiene relación con el procedimiento de queja instaurado precisamente en contra del Partido Acción Nacional; su entonces candidato a Gobernador, así como dos funcionarios públicos del Ayuntamiento de Aguascalientes que gobierna dicha entidad política, por lo que es claro que al haberse declarado infundado dicho procedimiento, la pretensión del recurrente en el sentido de revocar tal determinación puede llegar a afectar su esfera jurídica.

**CUARTO. Acto impugnado y agravios.** Partiendo del principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir el acto impugnado y los agravios expresados, máxime que se tiene a la vista el expediente para su debido análisis.

Al efecto, resulta orientador el criterio contenido en la tesis de rubro: "ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO", visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.

**QUINTO. Síntesis de agravios y estudio de fondo.** De la demanda materia de análisis en el presente asunto se advierte que el enjuiciante señala como motivos de disenso los siguientes:

**Primer agravio**

**Incumplimiento de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-353/2016.**

El impetrante sostiene que la autoridad responsable violó los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad al no acatar lo ordenado por la Sala Superior de este Tribunal en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-353/2016.

Lo anterior, toda vez que, en su concepto, la autoridad administrativa electoral sólo se limitó a emplazar al ciudadano Martín Orozco Sandoval a efecto de que realizara las manifestaciones pertinentes respecto a la denuncia presentada en su contra y aportara las pruebas que estimara pertinentes para su defensa y no tomó en cuenta lo aducido por el referido sujeto denunciado respecto a que el promocional de radio y televisión denominado “MOS Seguridad” no transgredía la normativa electoral al haber utilizado un edificio público en beneficio de su campaña.

En consecuencia, la responsable indebidamente emitió la resolución ahora controvertida sin haberse pronunciado sobre

todas las cuestiones que ordenó la ejecutoria recaída al SUP-RAP-353/2016.

Esto es, sostiene que la responsable fijó la misma *litis* y línea de investigación que en el acuerdo INE/CG533/2016, el cual fue revocado por la referida sentencia.

### **Contestación de los agravios**

Los agravios se estiman **inoperantes** por una parte e **infundados** por la otra por lo siguiente:

Resultan **inoperantes** los agravios relacionados con el supuesto incumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior de este Tribunal en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-353/2016.

Lo **inoperante** radica en que tales motivos de inconformidad fueron objeto de pronunciamiento en el incidente de incumplimiento de sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-353/2016, resuelto por este órgano jurisdiccional el doce de octubre del año en curso.

Ahora bien, respecto a lo aducido por el impetrante en relación a que la autoridad responsable no tomó en cuenta lo manifestado por el entonces candidato Martín Orozco Sandoval respecto a que el promocional de radio y televisión denominado “MOS Seguridad” no transgredía la normativa electoral al haber utilizado un edificio público en beneficio de su campaña, se

estima **infundado** en razón de que en la resolución impugnada sí se tomó en cuenta lo aducido por dicho sujeto denunciado a fojas 23, el cual es del tenor siguiente:

(...)

Adicionalmente en la contestación al emplazamiento, el entonces candidato al cargo de Gobernador del estado de Aguascalientes el C. Martín Orozco Sandoval, en concordancia con el Representante Propietario del Partido Acción Nacional, manifiestan lo que en esencia se transcribe:

(...)

*10.- El correlativo que se contesta si es cierto, más sin embargo del mismo no se desprende ninguna violación o transgresión a la materia electoral, más aún cuando dichos spots RV01037-16 y RV001116-16, fueron debidamente autorizados por este Instituto Nacional Electoral al no haber encontrado transgresión alguna a la normatividad electoral.*

[Énfasis añadido]

En este sentido, la autoridad instructora respecto de los promocionales en comento corroboró su adecuado registro y reporte en el Sistema Integral de Fiscalización, bajo los siguientes datos:

(...)

Además, en el escrito de contestación al emplazamiento respectivo de treinta y uno de agosto del año en curso, recibido en la oficialía de partes de la Unidad Técnica de Fiscalización el primero de septiembre pasado, el sujeto denunciado en modo alguno aceptó que había realizado la grabación del promocional denunciado denominado “MOS Seguridad”, en las instalaciones del denominado C5 “Escudo Centro del Estado”; por el contrario, hizo patente cuatro puntos específicos, a saber:

**a)** El partido quejoso en ningún momento acreditó con elementos de prueba que dicho promocional se haya realizado en las instalaciones del mencionado C5.

**b)** Que la simple trasmisión de edificios públicos, (sin que haya aceptado que la grabación del spot denunciado, se hubiese realizado en dicho centro de seguridad), en las campañas electorales no generaban por sí misma una transgresión a la normativa electoral, puesto que lo que está prohibido es hacer proselitismo dentro de dichos edificios.

**c)** Que dicho centro de seguridad se encuentra concesionado a particulares.

**d)** Que la autoridad administrativa electoral nacional, autorizó la difusión del promocional denunciado, el cual fue reportado en los gastos de campaña.

Cabe mencionar que a fojas 31 del escrito de denuncia del Partido Revolucionario Institucional interpuesto ante la autoridad administrativa electoral se señaló expresamente que hubo la utilización y aprovechamiento de recursos públicos del Gobierno del Estado de Guanajuato a fin de facilitar el acceso a las instalaciones del C5 “Escudo Centro del Estado” (edificio público), para la grabación del citado promocional.

De ahí que se estime que no le asiste la razón al partido recurrente, toda vez que la responsable sí tomó en cuenta lo señalado por Martín Orozco Sandoval y el Partido Acción Nacional en los escritos de contestación a los emplazamientos

respecto a este tema aunado a que, en cumplimiento al principio de exhaustividad analizó el material probatorio que obraba en autos para determinar que no había existido la supuesta aportación de recursos públicos por parte del Gobierno del Estado de Guanajuato a la campaña del entonces candidato al gobierno de Aguascalientes por el Partido Acción Nacional.

### **Segundo agravio**

Señala que la responsable no fue exhaustiva ni congruente con la *litis* planteada, en razón de que los hechos denunciados se centraron en la aportación de un ente prohibido, al permitir efectuar un acto de campaña en un edificio público, como lo fue la grabación del promocional en radio y televisión “MOS Seguridad” en las instalaciones del C5 “Escudo Centro del Estado”, lo que implicó la autorización y aprovechamiento de recursos públicos, transgrediendo la equidad en la contienda electoral.

Por tanto, la responsable omite analizar que la grabación del promocional denunciado fue efectuada dentro de las instalaciones del citado C5, y solo se limita a estudiar el costo de producción del promocional denunciado y no la utilización de un edificio público para fines electorales.

### **Contestación a los agravios**

En concepto de esta Sala Superior, se estiman **infundados** los conceptos de agravio en atención a las siguientes consideraciones:

En diversos precedentes, entre ellos los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-33/2015 y SUP-REP-583/2015 y acumulados, la Sala Superior ha sostenido que el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete, enmienda que renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, dotó de exclusividad al entonces Instituto Federal Electoral para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral, diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y creó un esquema normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos por los servidores públicos.

En dichos asuntos, se destacó que la trascendencia normativa que tuvo su implementación en el orden constitucional fue de tal magnitud que dimensionó la infracción al principio de imparcialidad de los servidores públicos con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, legalidad y objetividad.

Para advertir las razones que tuvo el poder reformador de la Constitución para adicionar el artículo 134 constitucional con las citadas disposiciones, esta Sala Superior indicó que debe tenerse presente la exposición de motivos de la iniciativa que

dio origen al decreto de reforma constitucional respectivo, así como los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora:

**"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

"En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

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

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

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

**DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN**

"OCTAVO.

Artículo 134

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

**DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA**

"Artículo 134.

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

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

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

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

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas. Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas."

Como resultado de la trascendente reforma, en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tutelan aspectos como los siguientes:

\* La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.

\* Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.

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

\* A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones

normativas encaminadas a ese fin: esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.

\* Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional serán acordes con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Así, también se consideró que el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito, establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

Además, se enfatizó que, en la citada reforma, se previó que todo servidor público tenía la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Por ende, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por ello, esta Sala Superior precisó que el párrafo séptimo del artículo 134, establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

En ese contexto, la disposición constitucional que se analiza contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

En relación con la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza promoción personalizada

cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se ha estimado necesario realizar las precisiones siguientes:

**a.** De conformidad con el propio dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona, aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional, y

**b.** Al establecer el texto constitucional "*bajo cualquier modalidad de comunicación social*", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

Finalmente, el último párrafo del artículo 134 constitucional dispone que 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; con lo cual se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

De este último párrafo se desprende que 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, garantizarán el cumplimiento de lo previsto en el referido artículo 134.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo 2, Base III, apartado C, y 134, de la Constitución General, así como 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo, pero los partidos políticos pueden utilizar esa información para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen, a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos, en el marco del ejercicio de las políticas públicas, lo que fomenta el debate político.

Este criterio es sostenido en la jurisprudencia 2/2009 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser utilizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales, **siempre que se abstengan de utilizar recursos públicos para ese propósito** (SUP-RAP-75/2010, y SUP-RAP-482/2012 y su acumulado).

En ese tenor, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido clara en establecer que es contrario a derecho el que los partidos políticos utilicen los tiempos de radio y televisión que les corresponde, para difundir propaganda personalizada de servidores públicos, porque ello es violatorio del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General.

Una vez señalado lo anterior, en el caso concreto, lo **infundado** de los agravios radica en que, en el caso, **no se acreditó la existencia** de la aportación o utilización de recursos públicos por parte del Gobierno del Estado de Guanajuato a la campaña del entonces candidato al gobierno de Aguascalientes por el Partido Acción Nacional, por la grabación de un promocional en las supuestas instalaciones del C5.

Esto es, en la resolución impugnada se analizó el motivo de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional en relación a la supuesta aportación de recursos públicos de un ente prohibido en detrimento de la equidad en la contienda electoral por la grabación de un promocional dentro de las instalaciones del citado C5.

La responsable analizó y determinó en el acto impugnado que:

-El quejoso había denunciado una posible aportación de recursos públicos en beneficio de la campaña del candidato al cargo de Gobernador de Aguascalientes, derivada de la realización de un spot denominado "MOS Seguridad", que a dicho del ahora recurrente, se había realizado en instalaciones del C5.

-Sostuvo que la Unidad Técnica de Fiscalización, en ejercicio de su facultad investigadora, analizó el material referido y llegó a la conclusión que su contenido era acorde a lo estipulado en la normatividad electoral, pues correspondía a las prerrogativas de radio y televisión a que tenían derecho los partidos políticos.

-Se dijo que del material referido no se desprendieron indicios que determinaran una aportación del Gobierno de Guanajuato a la campaña del entonces candidato al cargo de Gobernador del Estado de Aguascalientes por el Partido Acción Nacional, ya que dicho gasto correspondió al pautado a que tenían derecho los mencionados sujetos obligados.

- Asimismo, señaló que dichos gastos se habían corroborado en el Sistema de Fiscalización a través de la póliza 8, factura F-D735 expedida por Gerjavac Producciones S.A. de C.V., a favor del Partido Acción Nacional.

- Concluyó que el Partido Acción Nacional y su entonces candidato al cargo de Gobernador en el Estado de Aguascalientes, no incumplieron con lo dispuesto en artículo 25, numeral 1, inciso i), en relación con el 54, de la Ley General de Partidos Políticos.

Hasta aquí lo aducido por la responsable.

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior y a partir de los hechos demostrados, contrariamente a lo alegado por el partido político actor, tal como lo sostuvo la autoridad responsable, de la debida valoración de los elementos de prueba que obraron en autos, se considera que no se encuentra acreditada plenamente la existencia de los hechos denunciados en relación a la supuesta aportación de recursos públicos a la campaña del entonces candidato al gobierno del Estado de Aguascalientes por el Partido Acción Nacional por la grabación de un promocional en las supuestas instalaciones del C5.

Lo anterior, toda vez que la autoridad fue exhaustiva y congruente con la *litis* planteada, analizó el contenido del material referido y estimó que era acorde con lo previsto en la normativa electoral, al ser parte de las prerrogativas de radio y televisión que tenía derecho el Partido Acción Nacional, por lo

que no se trató de una aportación de una persona o ente prohibido, al ser parte del gasto correspondiente al pautado a que tuvo derecho tanto el partido como el entonces candidato denunciado, mismo que fue reportado en el Sistema Integral de Fiscalización a través de las facturas correspondientes, lo cual fue corroborado por la responsable y no fue sujeto de controversia alguna.

Del análisis del promocional denunciado no fue posible apreciar, ni siquiera de manera indiciaria, la existencia de una aportación de recursos públicos a favor de la campaña del entonces candidato Martín Orozco Sandoval, ya que el gasto se correspondió al referido pautado del partido en comento, tal y como consta en la razón y constancia de veintidós de junio pasado emitida por la autoridad administrativa electoral nacional.

Es decir, en relación a la supuesta aportación de recursos públicos, del material probatorio que obró en autos no se advirtió de qué forma la realización del promocional denunciado pudo implicar el quebrantamiento del referido principio constitucional, toda vez que el caudal probatorio en su conjunto no acreditó que haya tenido lugar la aportación de recursos públicos y tampoco se advierte que algún servidor público haya utilizado los recursos que tenía bajo su responsabilidad para favorecer al entonces candidato con la realización del promocional en cuestión.

De ahí lo **infundado** de los agravios

**Tercer agravio**

El partido ahora recurrente señala que si bien es cierto los hechos marcados como 5, 6, 7 y 9 de la queja inicial fueron resueltos por este órgano jurisdiccional al resolver el SUP-JRC-241/2016, también es cierto que de las respuestas dadas por el Secretario de Desarrollo Social y el Presidente Municipal, ambos del Estado de Aguascalientes, se desprendió la existencia del programa social; la aceptación expresa de que, al tratarse de un programa social permanente el mismo fue distribuido en época de campaña y la supuesta entrega conforme a la reglas de operación y padrón de beneficiarios, toda vez que se publicaron el nueve de noviembre de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

Por lo que sostiene que, ante tales afirmaciones, la autoridad debió verificar la existencia de la publicación de las reglas de operación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes de la referida fecha, esto es, debió solicitar los ejemplares del periódico oficial y confrontarlos con los hechos 11, 12, 13 y 14 para verificar si la entrega correspondió a lo establecido en dichas reglas de operación, no obstante, se limitó a tener por cierto el dicho de los funcionarios, vulnerando el principio de exhaustividad en su facultad investigadora.

De ahí que el partido actor señale que, de haber procedido a la revisión del multicitado periódico, la autoridad hubiera constatado que lo que se publicó fue el Manual de Lineamientos para el Control de los Recursos de las Dependencia y Entidades del Municipio de Aguascalientes, normativa que no tuvo por objeto normar alguna regla de operación de programas sociales, por lo que, además la autoridad debió requerir información del programa del cual se reconoció su existencia y carácter permanente.

Asimismo, señala que contrario a lo aducido por la autoridad, las escrituras y fotografías que se acompañaron y que hacían referencia a los hechos 11, 12, 13 y 14, no constituyen declaraciones del solicitante, es decir no se trató de una prueba testimonial ante notario, sino de lo que éste vio en el lugar en el que se constituyó.

Finalmente alega que, si la autoridad hubiese analizado los lineamientos publicados, hubiese llegado a la conclusión de que el programa social operó sin reglas y padrón de beneficiarios, por ende, se tenía que haber requerido información respecto al monto de dicho programa social y establecer que el mismo tuvo fines electorales y por tanto benefició a la campaña del denunciado y en consecuencia dicho monto sumarse al gasto de campaña, circunstancia que no se llevó a cabo por la autoridad.

### **Contestación a los agravios**

En concepto de esta Sala Superior, los agravios se estiman **inoperantes** conforme a lo siguiente:

Se estiman **inoperantes** en razón de que si bien, aun cuando el impetrante tuviera razón en su planteamiento en el sentido de que la autoridad debió requerir información del programa del cual se reconoció su existencia y carácter permanente a efecto de analizar su posible vinculación con el proceso electoral en el Estado de Aguascalientes, lo cierto es que esta Sala Superior analizó dicha cuestión al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con el número SUP-JRC-333/2016, resuelto el doce de octubre del año en curso.

En dicho precedente se dijo que, de acuerdo con las normas aplicables las reglas de aplicación de los programas sociales no necesitaban jurídicamente ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

En efecto de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Aguascalientes, dispone que las publicaciones de los programas sociales de los municipios deberán hacerse mediante gaceta municipal u órgano oficial de difusión, y en caso de que no se cuente con gaceta municipal, la publicación se hará en los estrados de la Presidencia Municipal, tal como se advierte del siguiente articulado:

(...)

CAPÍTULO III

De la Publicidad de los Programas de Desarrollo Social

Artículo 27.- **El Gobierno del Estado** en un plazo máximo de noventa días, a partir de la aprobación del presupuesto anual de egresos, deberá elaborar y publicar en el Periódico Oficial del Estado, las reglas de operación de los Programas de Desarrollo Social.

Artículo 28.- La distribución que se haga de los recursos federales a Municipios para el desarrollo social será publicada en el Periódico Oficial del Estado, en un plazo máximo de treinta días, a partir de que se obtengan recursos extraordinarios de la Federación.

Artículo 29.- Toda publicidad de los programas de desarrollo social deberá incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, queda prohibido su uso para fines políticos, quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes”.

Así mismo, toda publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social federales, estatales o municipales atenderá a los términos y plazos fijados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Código Electoral del Estado de Aguascalientes en vigencia.

Artículo 30.- **Los Municipios en el mismo plazo que señala el Artículo anterior, deberán publicar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión, los Programas de Desarrollo Social de los que puedan ser beneficiados sus habitantes, así como el monto y la distribución de los recursos que les fueron entregados y para la implementación de estos programas, se publicará a qué programas se destinarán y cuánto corresponde a cada Municipio, así como las listas de Beneficiarios. En caso de que no se cuente con gaceta municipal, la publicación se hará en los estrados de la Presidencia Municipal.**  
[...]

Artículo 32.- Además de las obligaciones que señalan los Artículos anteriores, el Gobierno del Estado, **los Municipios** y al (sic) Consejo implementarán campañas de difusión masivas **para que toda la población se entere del contenido, reglas de operación** y beneficios de los Programas de Desarrollo Social que se aplican en el Estado.

Artículo 33.- **Corresponde a los Municipios en el ámbito de su competencia, la responsabilidad de ejecutar los programas, de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para tal efecto se emitan**, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal y además tienen las siguientes atribuciones:

I. **Formular y ejecutar** el programa municipal de desarrollo social que deberá estar en armonía con los de los gobiernos federal y estatal y ser parte del Plan Municipal de Desarrollo;

[...]

VII. Informar a la sociedad sobre las acciones del desarrollo social, así como publicitar y difundir los programas de desarrollo social.

De lo anterior, es posible colegir que, si bien está prevista la publicación de las reglas de operación de los programas de desarrollo social en el Periódico Oficial del Estado, dicha obligación se enmarca para los programas **sociales en el orden estatal**, y no así respecto de los programas sociales del orden municipal.

Por tanto, el hecho de que se haya publicado solo el Manual de Lineamientos para el Control de los Recursos de las Dependencias y Entidades del Municipio de Aguascalientes y no así las reglas de operación del programa social en comento en el Periódico Oficial del Estado, en modo alguno transgredió la normativa en la materia, pues dichas reglas no requerían de su publicación en el Periódico Oficial Estatal para considerarse válidas, por lo que resulta inexacto lo aducido por el impetrante en relación a que el programa social operó sin reglas y padrón de beneficiarios.

Asimismo, se dijo en dicho precedente que resultaban **infundados** los agravios del enjuiciante, pues no se logró demostrar con qué elementos del expediente o cómo de los hechos que quedaron acreditados se hubiere desatendido las reglas de operación del programa social de “Juntos Nutrimos Aguascalientes”, ni que se hubiere inobservado el padrón de beneficiarios.

Por otra parte, se sostuvo que las reglas de operación del programa social en comento, se establecían la característica del apoyo, los requisitos para tener acceso a él, las funciones de las personas en cargadas de entregar dichas despensas, los requisitos para obtenerlas, e incluso se anexaron formatos que debían ser entregados para solicitar el apoyo.

De las insertadas reglas de operación, igualmente se establecieron diversos requisitos que debían cumplir los solicitantes a efecto de que fueran susceptibles de recibir el apoyo correspondiente. Dichos requisitos son: i) Llenar la respectiva solicitud de apoyo emitida por la Dirección de Desarrollo Social; ii) Ser jefe de familia en situación de pobreza alimentaria o tener dependientes económicos y/o que estén pasando por una situación económica difícil; iii) Proporcionar copia de identificación oficial; iv) comprobante de domicilio con antigüedad no más de 3 meses; v) en caso de obtener respuesta positiva, deberá firmar el correspondiente Listado de Beneficiarios.

Por otra parte, se dijo que se establecieron diversas restricciones para la entrega de las despensas, a saber, a las personas que no habitan en el Municipio de Aguascalientes, no ser parte de los grupos prioritarios establecidos por la Secretaria de Desarrollo Social, y haber recibido un apoyo durante el mismo mes.

En ese tenor, se concluyó que de los hechos que quedaron acreditados por sí solos no podían encuadrar como actos que incumplieran con las citadas reglas de operación o que la entrega se haya realizado a personas que no cumplieron los requisitos establecidos.

Se expuso que, en todo caso, las máximas de experiencia y la lógica, llevaban a considerar que los hechos relatados hacían suponer que en efecto el personal del municipio estaba ejecutando el programa.

Lo anterior, en virtud de que la entrega de despensas se hacía a personas que realizan una fila, y que incluso, a contra recibo del apoyo, las personas entregaban cierta documentación y el personal encargado de entregarlas anotaba ciertos datos: Dichos elementos que se desprendieron de las documentales aportadas por el denunciante hacían suponer que las despensas fueron entregadas a quien al menos cumplía con los requisitos formales de la entrega del apoyo, y quien entregaba la documentación comprobatoria requerida por la normatividad.

Como se advierte de lo anterior, es menester precisar que el tema relativo a que la entrega de despensas no correspondía con las reglas de operación del programa, ni con el padrón de beneficiarios, ya fueron materia de pronunciamiento por esta Sala Superior en el SUP-JRC-333/2016.

De ahí lo **inoperante** del agravio en comento.

Por lo expuesto y fundado se:

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **CONFIRMA** en lo que fue materia de impugnación, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG711/2016.

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**