

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO INCOADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA INTERPUESTA POR LOS REPRESENTANTES PROPIETARIOS DEL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, ANTE LAS JUNTAS 10 Y 12 DISTRITALES EJECUTIVAS DE ESTE INSTITUTO EN EL ESTADO DE JALISCO, EN CONTRA DEL DIPUTADO FEDERAL C. OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA, POR HECHOS QUE CONSIDERAN CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013 Y SU ACUMULADO SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013.

Distrito Federal, _____ de _____ de dos mil trece.

VISTOS los autos para resolver el expediente identificado al rubro, y:

R E S U L T A N D O

ACTUACIONES REALIZADAS EN EL EXPEDIENTE SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013

I. PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE DENUNCIA. Con fecha veintitrés de agosto de dos mil trece, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número JD10-JAL-VE/0651/13, signado por el Vocal Ejecutivo de la Junta 10 Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Jalisco, quien remitió el escrito suscrito por el C. Oswaldo Sandoval Huasano, representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano, ante la Junta Distrital antes referida, mediante el cual hizo del conocimiento de esta autoridad hechos presuntamente contraventores de la normatividad comicial federal, atribuibles al C. Omar Antonio Borboa Becerra, mismos que hace consistir medularmente en lo siguiente:

(...) **HECHOS:**

1.-Desde aproximadamente el día 08 ocho de agosto de 2013 dos mil trece, el suscrito me percaté que en Prolongación Avenida López Mateos, existe publicidad en diversos Espectaculares, referentes de manera aparente a un Foro Regional para la Regularización de Solares Urbanos y Ordenamiento Territorial, donde aparece el logotipo de la LXII Legislatura de

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

la Cámara de Diputados, y en la parte derecha, se puede apreciar de manera desproporcionada con el resto de la información que contienen dichos espectaculares, el nombre del Diputado Federal Omar Borboa, con una fotografía de éste, de lo que se colige, que más que tratarse de publicidad o propaganda gubernamental se está promocionando de manera personalizada al referido Diputado Federal, al destacarse su imagen (sobre otros elementos contenidos en los Espectaculares) y asociando sus labores a éste, más que con la H. Cámara de Diputados, así pues, el nombre y la imagen, se están utilizando de apología de dicho servidor público, con el fin, obviamente, de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales, y

2.-La ubicación de la publicidad antes señalada, es la siguiente: en la cara norte y sur del puente peatonal localizado frente al número 3133 de Prolongación Avenida López Mateos, así como a la cara sur del penúltimo puente peatonal de la misma Avenida, antes de llegar a Periférico (trasladándose de Sur a Norte), debiendo reiterar que, la publicidad contenida en estos espectaculares, no puede ubicarse en las excepciones que prevén el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, como se desprende de las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO:

Marco normativo que prohíbe la difusión de propaganda gubernamental de promoción personalizada, es decir, cuando tiende a promocionar al servidor público, destacando su imagen y asociando los programas o labores de gobierno a éste, más que con las instituciones, y el nombre y las imágenes se utilizan en apología del servidor público, con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales.-

El párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución Federal, señala textualmente: **(SE TRANSCRIBE)**

A su vez, el artículo 347, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala como hipótesis de infracción en que pueden incurrir las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión o de cualquier otro ente público, la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

Mientras que inciso g) del artículo 2, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político electoral de Servidores Públicos, menciona: **(SE TRANSCRIBE)**

Así pues, en la disposición normativa Constitucional transcrita en párrafos que anteceden, se prevé 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 públicos, deben aplicarlos con imparcialidad, respetando la equidad en toda contienda electoral, y se les prohíbe difundir propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, además, se refiere también a "cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno", empero, en los ordenamientos que integran el sistema electoral federal no existe una descripción o caracterización de a que debe entenderse como ente

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

público, por lo que, ante tal ausencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, basándose en la doctrina del derecho administrativo, precisó que por "ente público" debe entenderse a "toda persona de derecho público, esto es, sujeta a uno o varios ordenamientos jurídicos, que además es creada por un acto del legislador, es decir, por una ley, que realizan funciones o actividades del Estado, con facultades de decisión y ejecución que pueden llegar a afectar unilateralmente a los particulares", por consiguiente, y para el caso que nos ocupa, son sujetos obligados del citado artículo 134, cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, es decir, se confirmó que los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental.

De igual manera, se colige que los objetivos perseguidos por la normatividad electoral son: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en períodos no electorales a través de los medios de comunicación; observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral; prohibir el uso del cargo que ostenten los servidores públicos, en beneficio de la promoción de sus ambiciones; acotar la propaganda oficial, para que su difusión sólo pueda tener carácter institucional y obligar que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzca con total imparcialidad, en fin de que pueda provocar un desequilibrio inequitativo entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental.

Asimismo, la referida sala Superior, ha considerado que la promoción, velada o explícita del servidor público, constituyen promoción personalizada, pues estima que la inclusión de nombres o imágenes, como propaganda personalizada afecta directamente la equidad, por lo que debe prohibirse.

En ese orden de ideas, la publicidad contenida en los espectaculares denunciados, se configura como de promoción personal, puesto que es utilizado el nombre y la fotografía de un servidor público (DIPUTADO FEDERAL OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA), que en forma sistemática y repetitiva conducen a relacionar la propaganda con el servidor público, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución, con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, contrario al uso de la difusión institucional, que debe ser informativa y cercana a la idea de la rendición de cuentas.

En concordancia con lo referido en los párrafos que anteceden y de una interpretación sistemática y funcional de lo establecido por los artículos 41 y 134, párrafo séptimo de nuestra Carta Magna, en relación con el artículo 347 del Código Electoral federal, esta propaganda difundida y pagada con recursos públicos, pudiera influir en la equidad de una futura competencia electoral, por lo que deberá ser motivo de instauración del procedimiento administrativo especial y propiciar el consecuente emplazamiento al responsable de tal conducta.

Lo anterior, en virtud de que la propaganda que por este medio se denuncia, al incluir nombre y fotografía, implica la promoción personalizada del referido Borboa Becerra (sic), y por ende, motiva el control y vigilancia del Instituto Federal Electoral, en atención al ámbito de sus atribuciones y a la especialidad de la materia, máxime, que se encuentran colmados los requisitos exigidos por la normativa electoral federal, para considerar que los hechos denunciados, pudieran motivar el inicio de un procedimiento especial sancionador en contra del servidor público denunciado, como lo son:

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

1. *Que se esté ante la presencia de propaganda política electoral;*
2. *Que dicha propaganda se hubiese difundido bajo cualquier modalidad de medio de comunicación social;*
3. *Que el sujeto que hubiere difundido la propaganda sea un ente de gobierno de cualquier nivel;*
4. *Que la propaganda hubiese sido pagada con recursos públicos;*
5. *Que la propaganda se incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de un funcionario público, y*
6. *Que la propaganda pueda influir en la equidad de una competencia electoral.*

*Por lo que es dable concluir que el tipo especial de contenido de la publicidad de los espectaculares, del **C. OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA**, tiende a ser una promoción personalizada, y eventualmente afectada al principio de imparcialidad para aspirar a un cargo de elección popular, por lo que estas características o elementos son violatorios de lo preceptuado por el artículo 134 de la Constitución Federal, 347 del ordenamiento adjetivo electoral federal y 2, inciso g), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político electoral de Servidores Públicos, puesto que tienden a promover la imagen personal de citado servidor público, al rebasar su nombre y fotografía, el marco meramente informativo e institucional, para lo cual deben verificarse las razones que justifican o explican la inclusión en la propaganda de tales elementos; la proporcionalidad de los mismos y de la información que aporten respecto del resto de la información institucional, y la necesidad de su inclusión para efecto de que la ciudadanía tenga un conocimiento cabal del asunto.*

*Debiendo destacar además, que todavía el día en que se presenta esta queja, continua la propaganda materia de ésta, con lo que queda debidamente acreditada que se trata de una promoción personalizada del **C. OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA**, puesto que suponiendo sin conceder, se tratara de una información institucional relativa a un Foro Regional para la Regularización de Solares Urbanos y Ordenamiento Territorial, no menos cierto lo es, que aparentemente se realizó los días 09 y 10 de agosto del año en curso, es decir, hace más de 11 once días, por lo que en todo caso, el referido Borboa Becerra, (sic) debió ordenar el retiro de esta información a la conclusión de dicho evento, caso contrario, se reitera, está aprovechándose de esta publicidad que contiene su nombre y fotografía, para promocionar su imagen.*

En consecuencia, al resultar fundado y suficiente el concepto de queja hecha valer, lo procedente es que esta H. Autoridad Electoral, en plenitud de atribuciones, ejerza su facultad constitucional y legal de investigación para llevar a cabo las diligencias correspondientes, a fin de constatar la existencia de los hechos materia de la presente, permitiéndome a continuación, citar criterios jurisprudenciales de actuación orientadores al respecto, para las autoridades electorales:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.- (SE TRANSCRIBE)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN.- (SE TRANSCRIBE)

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO GENÉRICO. PARA INICIARLO NO ES PRESUPUESTO DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA IRREGULARIDAD.- (SE TRANSCRIBE)

(...)"

Se adjuntó al presente escrito lo siguiente:

- Cinco impresiones con nueve fotografías de espectaculares materia del presente procedimiento.

II. ACUERDO DE RADICACIÓN Y PROPUESTA DE IMPROCEDENCIA POR INCOMPETENCIA. Con fecha veintiocho de agosto de dos mil trece, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó proveído a través del cual se tuvo por recibido el escrito de referencia, ordenó la apertura del expediente en que se actúa bajo el número que se indica al rubro, tuvo por reconocida la personería de la denunciante y por señalado el domicilio que la misma indicó; asimismo ordenó elaborar el proyecto de resolución proponiendo la improcedencia de la queja.

ACTUACIONES REALIZADAS EN EL EXPEDIENTE SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

III. PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE DENUNCIA. Con fecha veintiocho de agosto de dos mil trece, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, oficio número JD12-JAL-VE/200/2013, signado por el Vocal Ejecutivo de la Junta 12 Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Jalisco, quien remitió el escrito suscrito por el C. Fernando Rivera Rodríguez, representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano, ante la Junta Distrital antes referida, mediante el cual hizo del conocimiento de esta autoridad hechos presuntamente contraventores de la normatividad comicial federal, atribuibles al C. Omar Antonio Borboa Becerra, mismos que hace consistir medularmente en lo siguiente:

(...)

HECHOS:

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

1.- Desde aproximadamente el día 8 de agosto de 2013 dos mil trece, el suscrito me percaté que en Prolongación Avenida López Mateos, existe publicidad de diversos Espectaculares, referentes de manera aparente a un Foro Regional para la Regularización de Solares Urbanos y Ordenamiento Territorial, donde aparece el logotipo de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, y en la parte derecha, se puede apreciar de manera desproporcionada con el resto de la información que contienen dichos espectaculares, el nombre del Diputado Federal Omar Borboa, con una fotografía de peste, de lo que se colige, que más que tratarse de publicidad o propaganda gubernamental, se está promocionando de manera personalizada al referido Diputado Federal, al destacarse su imagen (sobre otros elementos contenidos en los espectaculares) y asociando sus labores a éste, más que con la H. Cámara de Diputados, así pues, el nombre y la imagen, se están utilizando en apología de dicho servidor público, con el fin obviamente, de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales,

2.- La ubicación de la publicidad antes señalada, es aproximadamente a 70 metros, de la entrada principal de la Delegación de San Agustín, en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, de Norte Sur, del lado derecho, es decir, en la vialidad lateral, que se encuentra por encima del túnel de dicha Delegación, debiendo reiterar que, la publicidad contenida en estos espectaculares, no puede ubicarse en las excepciones que prevén el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, como se desprende de las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO:

Marco normativo que prohíbe la difusión de propaganda gubernamental de promoción personalizada, es decir, cuando tiende a promocionar al servidor público, destacando su imagen y asociando los programas o labores de gobierno a éste, más que con las instituciones, y el nombre y las imágenes se utilizan en apología del servidor público, con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales.

El párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución Federal, señala textualmente:

(SE TRANSCRIBE)

A su vez, el artículo 347, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala como hipótesis de infracción en que pueden incurrir las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión o de cualquier otro ente público, la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

Mientras que el inciso g) del artículo 2, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, menciona:

(SE TRANSCRIBE)

Así pues, en la disposición normativa Constitucional transcrita en párrafos que anteceden, se prevé 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 públicos, deben aplicarlos con imparcialidad, respetando la equidad en toda contienda electoral, y se les prohíbe difundir propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

promoción personalizada de cualquier servidor público, además, se refiere también a "cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno", empero, en los ordenamientos que integran el sistema electoral federal no existe una descripción o caracterización de a que debe entenderse como ente público, por lo que, ante tal ausencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, basándose en la doctrina del derecho administrativo, precisó que por "ente público" debe entenderse a "toda persona de derecho público, esto es, sujeta a uno o varios ordenamientos jurídicos, que además es creada por un acto del legislador, es decir, por una ley, que realizan funciones o actividades del Estado, con facultades de decisión y ejecución que pueden llegar a afectar unilateralmente a los particulares", por consiguiente, y para el caso que nos ocupa, son sujetos obligados del citado artículo 134, cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, es decir, se confirmó que los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental.

De igual manera, se colige que los objetivos perseguidos por la normatividad electoral son: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en períodos no electorales a través de los medios de comunicación; observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral; prohibir el uso del cargo que ostenten los servidores públicos, en beneficio de la promoción de sus ambiciones; acotar la propaganda oficial, para que su difusión sólo pueda tener carácter institucional y obligar que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzca con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio inequitativo entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental.

Asimismo, la referida sala Superior, ha considerado que la promoción, velada o explícita del servidor público, constituyen promoción personalizada, pues estima que la inclusión de nombres o imágenes, como propaganda personalizada afecta directamente la equidad, por lo que deben prohibirse.

Es ese orden de ideas, la publicidad contenida en los espectaculares denunciados, se configura como promoción personalizada, puesto que es utilizado el nombre y la fotografía de un servidor público (DIPUTADO FEDERAL OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA), que en forma sistemática y repetitiva conducen a relacionar la propaganda con el servidor público, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución, con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, contrario al uso de la difusión institucional, que debe ser informativa y cercana a la idea de la rendición de cuentas.

En concordancia con lo referido en los párrafos que anteceden y de una interpretación sistemática y funcional de lo establecido por los artículos 41 y 134, párrafo séptimo de nuestra Carta Magna, en relación con el artículo 347 del Código Electoral federal, esta propaganda difundida y pagada con recursos públicos, pudiera influir en la equidad de una futura competencia electoral, por lo que deberá ser motivo de instauración del procedimiento administrativo especial y propiciar el consecuente emplazamiento al responsable de tal conducta.

Lo anterior, en virtud de que la propaganda que por este medio se denuncia, al incluir nombre y fotografía, implica la promoción personalizada del referido Borboa Becerra, y por ende, motiva el control y vigilancia del Instituto Federal Electoral, en atención al ámbito de sus atribuciones y a la especialidad de la materia, máxime, que se encuentran colmados los requisitos exigidos por la normativa electoral federal, para considerar que los hechos denunciados, pudieran motivar el

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

inicio de un procedimiento especial sancionador en contra del servidor público denunciado, como lo son:

- 1. Que se esté ante la presencia de propaganda política electoral;*
- 2. Que dicha propaganda se hubiese difundido bajo cualquier modalidad de medio de comunicación social;*
- 3. Que el sujeto que hubiere difundido la propaganda sea un ente de gobierno, de cualquier nivel;*
- 4. Que la propaganda hubiese sido pagada con recursos público;*
- 5. Que en la propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de un funcionario público. Y*
- 6. Que la propaganda pueda influir en la equidad de una competencia electoral.*

*Por lo que es dable concluir que el tipo especial de contenido de la publicidad de los espectaculares, del **C. OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA**, tiende a ser una promoción personalizada, y eventualmente afectar el principio de imparcialidad para aspirar a un cargo de elección popular, por lo que estas características o elementos son violatorios de lo preceptuado por el artículo 134 de la Constitución Federal, 347 del ordenamiento adjetivo electoral federal y 2, inciso g), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de servidores público, al rebasar su nombre y fotografía, el marco meramente informativo e institucional, para lo cual deben verificarse las razones que justifican o explican la inclusión en la propaganda de tales elementos; la proporcionalidad de los mismos y de la información que aporten respecto del resto de la información institucional, y la necesidad de su inclusión para efecto de que la ciudadanía tenga un conocimiento cabal del asunto.*

*Debiendo destacar además, que todavía el día en que se presenta esta queja, continua la propaganda materia de ésta, con lo que queda debidamente acreditada que se trata de una promoción personalizada del **C. OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA**, puesto que suponiendo sin conceder, se tratara de una información institucional relativa a un Foro Regional para la Regularización de Solares Urbanos y Ordenamiento Territorial, no menos cierto lo es, que aparentemente se realizó los días 09 y 10 de agosto del año en curso, es decir, hace más de 11 once días, por lo que en todo caso, el referido Borboa Becerra, debió ordenar el retiro de esta información a la conclusión de dicho evento, caso contrario, se reitera, está aprovechándose de esta publicidad que contiene su nombre y fotografía, para promocionar su imagen.*

En consecuencia, al resultar fundado y suficiente el concepto de queja hecha valer, lo procedente es que esta H. Autoridad Electoral, en plenitud de atribuciones, ejerza su facultad constitucional y legal de investigación para llevar a cabo las diligencias correspondientes, a fin de constatar la existencia de los hechos materia de la presente, permitiéndome a continuación, citar criterios jurisprudencia les de actuación orientadores al respecto, para las autoridades electorales:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.- (SE TRANSCRIBE)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN.- (SE TRANSCRIBE)

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO GENÉRICO. PARA INICIARLO NO ES PRESUPUESTO DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA IRREGULARIDAD.- (SE TRANSCRIBE)

(...)"

Se adjuntó al presente escrito lo siguiente:

- Dos impresiones con cuatro fotografías de los espectaculares denunciados.
- Acta número CIRC28/JD12/JAL/27-08-13, instrumentada con motivo a la petición del C. Fernando Rivera Rodríguez, representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano, ante la 12 Junta Distrital de este Instituto en el estado de Jalisco, corre agregada a la misma 8 impresiones fotográficas de los espectaculares denunciados.

IV. ACUERDO DE RADICACIÓN Y ACUMULACIÓN AL EXPEDIENTE SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013. Con fecha veintinueve de agosto de dos mil trece, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó proveído a través del cual se tuvo por recibido el escrito de referencia, ordenó la apertura del expediente en que se actúa bajo el número que se indica al rubro, tuvo por reconocida la personería de la denunciante y por señalado el domicilio que la misma indicó; asimismo ordenó la acumulación de las constancias al sumario SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013, por tratarse de los mismos hechos y a efecto de evitar el dictado de resoluciones contradictorias, se señaló que se estuviese a lo ordenado en el acuerdo de fecha veintiocho de agosto del año en curso, respecto a la elaboración del proyecto que corresponda.

V. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. En virtud de lo ordenado en el resultando que antecede, se procedió a formular el proyecto de resolución atinente, el cual fue aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en la Cuarta Sesión Ordinaria de fecha veintiocho de noviembre de dos mil trece, por votación unánime de la Consejera Electoral Doctora María Marván Laborde, del Consejero Electoral Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y el Consejero Presidente de la Comisión Maestro Marco Antonio Baños Martínez, por lo que:

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Que en términos de lo previsto en los artículos 366, numerales 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 19, numeral 1, inciso b), numeral 2, inciso a), fracción I y 55 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, analizar y valorar el proyecto de resolución que proponga el Secretario Ejecutivo para determinar su acuerdo y posteriormente turnarlo al Consejo General; o bien en caso de desacuerdo, devolverlo a la Secretaría Ejecutiva para su reformulación.

De conformidad con lo establecido en los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w), 356, párrafo 1 y 366, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con el precepto 57 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, corresponde al Consejo General de este Instituto, conocer y resolver los asuntos turnados por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. IMPROCEDENCIA POR INCOMPETENCIA. Que por tratarse de una cuestión de orden público, de conformidad con lo establecido por el artículo 363, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el dispositivo 30, numeral 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, previo al estudio de fondo de la queja planteada, deben estudiarse las constancias presentadas a efecto de determinar si en la especie se actualiza o no alguna de las causales de improcedencia previstas por la normatividad de la materia, pues de ser así deberá decretarse la improcedencia de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

Por lo anterior, esta autoridad, en términos de lo previsto en el artículo 362, párrafo 8, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, procede a realizar un análisis de los hechos atribuidos al C. Omar Antonio Borboa Becerra, con la finalidad de verificar si existen elementos suficientes para el válido establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador o si se actualiza alguna de las causales de improcedencia contempladas en la normatividad electoral.

I. Hechos denunciados

Conviene señalar que los representantes propietarios del Partido Movimiento Ciudadano, ante las Juntas 10 y 12 Distritales Ejecutivas de este instituto en el estado de Jalisco, en síntesis, denunciaron lo siguiente:

- Que con fecha ocho de agosto de dos mil trece, los quejosos se percataron que existían diversos espectaculares, ubicados en el estado de Jalisco, referentes a un Foro Regional para la Regularización de Solares Urbanos y Ordenamiento Territorial, donde aparece el logotipo de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, el nombre y fotografía del Diputado Federal Omar Borboa, y cuyas imágenes son las siguientes:



- Que de dichos espectaculares se advierte que se está promocionando de manera personalizada al referido Diputado Federal, al destacarse su imagen asociando sus labores con la H. Cámara de Diputados; por lo que el nombre y la imagen, se están utilizando en apología de dicho servidor

público, con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales.

- Que la propaganda difundida y pagada con recursos públicos, pudiera influir en la equidad de una futura competencia electoral, y eventualmente afectar el principio de imparcialidad para aspirar a un cargo de elección popular, por lo que estas características o elementos son violatorios de lo preceptuado por el artículo 134 de la Constitución Federal, 347 del ordenamiento adjetivo electoral federal y 2 , inciso g), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de servidores público.

II. Precedentes Jurisdiccionales acerca del tema en estudio.

Una vez sentado lo anterior, este órgano resolutor estima necesario tener en cuenta los pronunciamientos emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acerca de la competencia del Instituto Federal Electoral para conocer de asuntos en los que se denuncie violación a lo establecido en el artículo 134 de nuestra Ley Fundamental, en específico, al resolver los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-532/2012**, **SUP-RAP-545/2012** y **SUP-RAP-112/2013**, para lo cual resulta procedente hacer una transcripción de lo que en el primero de los mencionados se sostuvo, puesto que en los tres precedentes se reitera esencialmente el mismo criterio:

“(…)

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha establecido reglas o bases generales sobre la competencia del Instituto Federal Electoral.

1. Sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 de la Constitución, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, que incida o pueda incidir en un proceso electoral federal.

2. Las infracciones deberán referirse directamente o indirectamente, inmediata o mediatamente, a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

3. Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.

Estas conclusiones admiten a su vez otras dos facultades, contenidas de igual forma en los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según puede colegirse de los textos insertados, que son:

1. Cuando exista alguna infracción a las reglas establecidas para la asignación de tiempos y difusión de propaganda en radio y en televisión, de los tiempos que en dichos medios corresponden al Estado, porque respecto de esta materia se ha otorgado competencia exclusiva al Instituto Federal Electoral con independencia de la elección de que se trate (federal o local), como se precisó por esta Sala Superior en el SUP-RAP-12/2010, resuelto el diecisiete de febrero de dos mil diez y

2. Cuando el Instituto Federal Electoral celebre convenios con las autoridades electorales locales, para organizar las elecciones de los Estados o del Distrito Federal, porque en este supuesto, las funciones serán ejercidas por aquél, en la inteligencia de que se deberá atender a la legislación aplicable y al contenido y alcances del propio convenio.

Ahora bien, cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, ni pueda deducirse esa circunstancia de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, ni haya bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, evidentemente tampoco se tendrán elementos para concluir válidamente alguna causa de incompetencia del Instituto Federal Electoral; por tanto, la autoridad tendrá necesariamente que asumir, prima facie, la competencia y procederá a radicar el procedimiento correspondiente.

Luego, 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: se corrobora la competencia asumida o, por causas sobrevenidas, se desvirtúa la competencia que inicialmente se había asumido. En el primer supuesto, una vez confirmada su competencia, la autoridad decidirá la materia de la queja en cuanto al fondo y emitirá la determinación que conforme a derecho proceda. En la segunda hipótesis, la autoridad determinará su incompetencia por causa sobrevenida, absteniéndose de resolver en cuanto al fondo la queja correspondiente, para remitir lo actuado al órgano o autoridad que considere competente, para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime pertinente.

La anterior forma de proceder varía en cuanto a las actuaciones que la autoridad podrá realizar según se trate de un procedimiento sancionador ordinario o uno especial.

Si el procedimiento de sanción es ordinario, ante una denuncia o queja que tenga las particularidades resaltadas, si bien no estará en aptitud de desecharla por incompetencia, la autoridad podrá asumir su competencia y radicar el procedimiento, realizar la investigación preliminar o previa que requiera para allegarse de los medios necesarios a fin de determinar si la admite o la desecha, o para calificar preventivamente los hechos materia de la denuncia, con

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

miras a establecer si tienen la posibilidad racional de constituir una vulneración a lo previsto en el artículo 134 constitucional, o para determinar la calidad del sujeto denunciado.

*Al respecto, orienta la jurisprudencia 20/2008 de esta Sala Superior de rubro "**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO**".*

En cambio, tratándose del procedimiento especial sancionador, asumida la competencia, la autoridad realizará el análisis de los hechos informados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien de las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente para decidir sobre su admisión o desechamiento, pues no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartado 3, inciso e), del código citado, sin obstáculo de que podría hacerlo si lo considerara pertinente.

Criterio similar se sustentó por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación relativos a los expedientes SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-11/2009 y SUP-RAP-23/2010.

(...)"

De lo anterior, es dable colegir que la competencia de este órgano autónomo para conocer de presuntas infracciones a los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, debe ceñirse a lo siguiente:

- El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de tales disposiciones, **que incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal.**
- Las infracciones de las que tome conocimiento, **deberán referirse a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.**

En resumen, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, consideró que este órgano electoral federal sólo será competente para conocer de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal; cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja; respecto de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales; acerca de supuestos que sin importar el tipo de

elección el Instituto Federal Electoral tiene competencia exclusiva, o bien, cuando el Instituto Federal Electoral celebre convenios con las autoridades electorales locales, para organizar las elecciones de los Estados o del Distrito Federal.

III. Criterio asumido por esta autoridad, tomando como base los ya referidos.

Con base en el criterio de la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, esta autoridad considera necesario establecer el siguiente método de análisis:

1.- El primer punto a dilucidar cuando se denuncia violación a los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, es establecer si la propaganda denunciada incide o puede incidir en un proceso electoral, ya sea de carácter federal o local, pues de ello depende la definición de si la posible infracción se encuentra dentro del ámbito de competencia de las autoridades electorales, tomando en consideración que el artículo 134 constitucional no se refiere únicamente a cuestiones de carácter electoral, ni su aplicación corresponde de manera exclusiva a las autoridades que conocen de esta materia.

En tal sentido, si no se acredita el posible impacto en contienda electoral alguna, debe determinarse que la competencia correspondería, en su caso, a una autoridad administrativa distinta de la electoral.

2.- El segundo nivel de estudio, al que debería abocarse la autoridad que tomara conocimiento de la denuncia por presuntas violaciones al contenido del referido artículo 134 de la Carta Magna, (en el supuesto que se determinara que la propaganda denunciada puede considerarse como infractora en materia electoral), es entrar al estudio de si el ámbito de competencia de la misma sería federal o bien si compete a una autoridad del ámbito local su conocimiento.

En este supuesto de análisis, o bien la autoridad electoral federal asume competencia, si el proceso electoral involucrado es federal, o en caso contrario, lo remite a la autoridad electoral de la entidad federativa de que se trate.

3.- Un tercer y último supuesto (al que se arribará siempre y cuando llegara a estimar que la propaganda denunciada incide en un proceso electoral, y que el conocimiento de la misma corresponde a la autoridad federal), sería determinar si la conducta que se denuncia puede ser contraventora sólo del artículo 134

constitucional, o también del artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ello con el fin de tener precisión en cuanto a los hechos denunciados, pues es criterio sostenido el hecho de que la disposición del código federal de la materia, constituye el supuesto de excepción a la norma constitucional, por tanto, por mayoría de razón se le aplican a la primera los mismos estándares que a la regla general.

IV. Análisis del caso particular.

Siguiendo el método de análisis ya establecido, debe determinarse, en primer término, si la propaganda que se denuncia incide o puede incidir en un proceso electoral, ya sea de carácter federal o local, con el objeto de identificar si el conocimiento de los hechos materia de la denuncia correspondería a una autoridad electoral, o bien, a otro ente administrativo.

En el caso que nos ocupa, cabe decir que si bien en el escrito de queja se denuncian conductas consistentes en la presunta realización de actos de promoción personalizada de un servidor público, que presumiblemente constituyen la realización de hechos que podrían contravenir lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que este órgano colegiado estima que las conductas en cuestión no actualizan ninguno de los supuestos de competencia de la autoridad electoral federal.

Lo anterior en razón de que del material denunciado, de manera alguna se desprende algún dato o elemento que permita suponer que las conductas denunciadas inciden o pudieron incidir directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, en algún proceso electoral o que se les pueda vincular de algún modo con una elección federal, o inclusive local, puesto que la publicidad denunciada contiene el anuncio de un evento (Foro Regional para la Regularización de Solares Urbanos y Ordenamiento Territorial), el logotipo de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados y el nombre e imagen del Diputado Federal Omar Borboa, además de que los hechos acontecieron en agosto de 2013.

Tomando en cuenta que el proceso electoral federal 2011-2012, concluyó en el mes de agosto de dos mil doce, al llevarse a cabo la calificación de la elección presidencial por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe asentarse que la difusión del material en mención en la fecha

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

referida por el quejoso (espectaculares), no pudo haber tenido impacto alguno en el proceso electoral federal, pues el mismo ya había concluido.

Por otra parte, debe también destacarse que, conforme a lo previsto por el artículo 114, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral federal 2014-2015 dará inicio hasta la primera semana de octubre del año entrante, es decir, más de catorce meses después de la realización de los hechos de que se duele la quejosa.

En tal sentido, debe establecerse de manera definitiva que tampoco se puede advertir de qué forma se pudiera impactar en el proceso electoral federal venidero.

De igual modo, es de destacarse como hecho público y notorio y de acuerdo al calendario oficial, que en el estado de Jalisco, ni en el año 2013 ni en el 2014, dicha entidad federativa tiene la celebración de elecciones ordinarias o extraordinarias.

Una vez señalado lo anterior, es posible concluir que la propaganda denunciada no incidió o pudo incidir en un proceso electoral, ya sea de carácter federal o local, puesto que los hechos no tienen ninguna relación, influencia o vínculo con alguna actividad encaminada a la renovación de los miembros del poder ejecutivo o legislativo en algún nivel de gobierno, y por ello, las conductas materia de la queja no ostentan naturaleza electoral, requisito *sine que non* para surtir la posible competencia de una autoridad en esta materia.¹

Resulta ilustrativa al respecto, la siguiente Tesis Aislada del Poder Judicial de la Federación, en la que al abordarse la cuestión de improcedencia del juicio de amparo, se diferencia claramente entre los actos que implican violación a un derecho

¹ Según el glosario de términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "**Proceso Electoral**. Es el conjunto de actividades realizadas por las autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanos, cuyo objetivo primordial es realizar la renovación periódica de los miembros del poder ejecutivo y poder legislativo, en los diferentes niveles de gobierno."

De igual forma el artículo 209 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que: "1. El **proceso electoral** es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión." Por su parte el artículo 210 del mismo ordenamiento legal señala como etapas del proceso electoral ordinario la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaraciones de validez de las elecciones y el dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

fundamental lisa y llanamente y los actos que versan sobre procesos de elección popular, o que pudieran tener algún vínculo o influencia en ellos, caso en el que dichos actos actualizan la naturaleza electoral, la cual habilita a las autoridades cuyo conocimiento compete a tal materia, para analizar las violaciones a la legislación también electoral.

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1941

"INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO SUSTANCIADO POR ESE ÓRGANO AUTÓNOMO, DADO QUE TIENEN UNA NATURALEZA FORMAL Y MATERIALMENTE ELECTORAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL QUINCE DE ENERO DE DOS MIL OCHO).

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que se actualice la improcedencia del juicio de garantías prevista en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, no basta que la norma o acto reclamado se contenga en una ley o código cuya denominación o contenido sea electoral, o que la resolución relativa provenga de una autoridad de esa misma naturaleza, sino que es necesario que su contenido verse sobre procesos de elección popular, en relación con el ejercicio de los derechos político-electorales, o bien, se vinculen directa o indirectamente con tales procesos o puedan influir en ellos, pues el juicio constitucional procede, excepcionalmente, contra normas contenidas en ordenamientos de carácter electoral o contra resoluciones de autoridades en esa materia cuando se estimen violatorias de algún derecho fundamental, pero siempre que el examen se limite a esa cuestión y no implique el análisis de los aspectos electorales, los involucre o pueda influir en éstos. Ahora bien, del examen de la iniciativa de ley que culminó con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, en relación con el procedimiento sancionador ordinario previsto en los artículos 361, 362, 363, 364, 365 y 366 de ese mismo ordenamiento legal, **se desprende que sus normas son de naturaleza estrictamente electoral, porque están dirigidas a regular las actuaciones tanto de ciudadanos, ya sean personas físicas o morales, como de agrupaciones políticas o sus simpatizantes, durante la celebración de los procesos electorales o en sus etapas de preparación, con el objeto de evitar violaciones a sus disposiciones o a las demás legislaciones de la materia.** Por consiguiente, si en un juicio de amparo se reclaman actos emanados de aquel procedimiento, como son los requerimientos de información y documentación que realiza la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral a particulares con el objeto de allegarse de elementos de convicción para determinar la responsabilidad o no de los denunciados por cometer una infracción a las disposiciones de la materia, es patente que se surte la causa de inejercitabilidad de la acción constitucional, toda vez que tales actos tienen una naturaleza formal y materialmente*

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

electoral; pues son emitidos dentro de un procedimiento administrativo encaminado a sancionar el eventual incumplimiento a las obligaciones y restricciones de índole electoral y, además, la información requerida se vincula con la investigación correspondiente, principalmente, a efecto de acreditar que los denunciados cometieron actos u omisiones que influyen en la libre decisión de los gobernados a elegir al partido político o candidato que estimen conveniente.”

*DECIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO*

Amparo en revisión 165/2009. José Guillermo Velasco Arzac, por su propio derecho y en su carácter de representante de Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C. 20 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez.

Cabe destacar que si bien los quejosos señalan en sus escritos de queja que en la propaganda denunciada, difundida y pagada con recursos públicos, **“el nombre y la imagen, se están utilizando de apología de dicho servidor público, con el fin, obviamente, de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales”** y que **“pudiera influir en la equidad de una futura competencia electoral”**, lo cierto es que no se advirtió ninguna expresión, imagen, símbolo o cualquier otro elemento que pudiera encontrar alguna relación o vínculo directo o indirecto, mediato o inmediato, con algún proceso electoral federal (cuya competencia atañe a éste órgano electoral) o local (cuya competencia correspondería al órgano electoral local respectivo).

La anterior aseveración, no prejuzga si se podría estar ante la presencia de una falta o infracción en el ámbito administrativo diverso del electoral, pues lo que aquí se está determinando es que si bien el acto denunciado pudiera constituir un acto relacionado con la función que tiene encomendada el servidor público de mérito, dicho acto no implica necesariamente que se vulneren los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral que tutela el artículo 134 Constitucional, dado que de la propaganda denunciada no se evidenció la intención de obtener el voto, que se pretendiera favorecer o perjudicar a algún partido político o candidato o que estuviera vinculada con algún proceso electoral, para surtir la naturaleza cuya competencia atañe conocer y resolver a las autoridades electorales en el ámbito federal y local.

Robustece lo anterior, la Jurisprudencia 38/2013 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se sostuvo lo siguiente:

“SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.- De la interpretación sistemática de los artículos 41 y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que, **a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.**

5ta Época:

Recurso de apelación. [SUP-RAP-69/2009](#).—Actor: Fernando Moreno Flores.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—1 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constandio Carrasco Daza.—Secretario: Antonio Rico Ibarra.

Recurso de apelación. [SUP-RAP-106/2009](#).—Actor: Alejandro Mora Benítez.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: José Alfredo García Solís.

Recursos de apelación. [SUP-RAP-206/2012](#) y acumulados.—Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otra.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de junio de 2012.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidentes: María del Carmen Alanis Figueroa, Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretarios: Enrique Aguirre Saldivar y Juan Manuel Sánchez Macías.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil trece, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

En este orden de ideas, si aceptamos que “la competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos”², siendo la materia un criterio para determinar dicha competencia, la cual se basa en “el contenido de las normas sustantivas que regulan el litigio o conflicto sometido al proceso”³, es posible determinar que en el presente caso el Instituto Federal Electoral carece de competencia por materia para conocer y resolver del asunto sometido a su consideración.

Lo anterior es así, puesto que ya se indicó que los actos denunciados no tienen una naturaleza electoral, que es el ámbito de los conflictos donde la ley da a esta autoridad la facultad o atribución para ejercer su jurisdicción o potestad administrativa sancionadora, y en ese sentido, la materia electoral como criterio para determinar la competencia de éste órgano autónomo, no se actualiza en virtud de que las normas sustantivas electorales no regulan el conflicto sometido al presente procedimiento.

Así, siendo la competencia un presupuesto de validez del proceso, la cual constituye una garantía de legalidad y seguridad jurídica prevista por el artículo 16 Constitucional, cuyo estudio es una cuestión de orden público para evitar una eventual afectación en los derechos sustantivos de las partes, es que esta autoridad electoral federal advierte que carece de la misma, y en ese sentido, no le es posible conocer y resolver la queja de mérito.

Al respecto resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia (común) del Poder Judicial de la Federación.

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 5

COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.

La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que

² Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, OUP, 2001, p. 131.

³ *Ibidem*, p. 132.

aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que **aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se les sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas.**

PLENO

CONTRADICCIÓN DE TESIS 25/2007-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 23 de octubre de 2008. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 21/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

Por todo lo anterior, debe reiterarse como se ha sostenido a lo largo del análisis del caso que nos ocupa, que el primer nivel de estudio que se ha propuesto para establecer la competencia se enfocaba en determinar si la propaganda que se denuncia tiene o no incidencia en un proceso electoral, y toda vez que respecto del material denunciado se ha determinado que no se cumple el primero de los criterios, se torna innecesario entrar al estudio de los siguientes niveles ya referidos.

Así, esta autoridad determina que carece de atribuciones para pronunciarse en el fondo respecto a los hechos materia de las denuncias planteadas, pues sostener una posición adversa, implicaría apartarse de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el acto de autoridad sería emitido por una autoridad desprovista de competencia para

realizarlo, careciendo de la debida fundamentación y motivación, al no tratarse de materia electoral federal.

Al efecto, se ha de recordar que todo acto de molestia debe emitirse por autoridad competente y encontrarse debidamente fundado y motivado, justificando la constitucionalidad y legalidad de la afectación; por lo que esta autoridad electoral debe actuar únicamente cuando la ley se lo permita, en la forma y términos que la misma determina, y en apego a los principios que rigen la función estatal que le ha sido encomendada.

De conformidad con lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la competencia constituye un requisito fundamental para que cualquier órgano del Estado pueda ejercer válidamente sus funciones.

Asimismo, debe recordarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo en la sentencia relativa al recurso de apelación con número SUP-RAP-57/2013, que cualquier órgano del Estado, antes de pronunciarse, debe confirmar si tiene competencia para ello, con la finalidad de respetar el principio constitucional de debida fundamentación y motivación.

Asimismo, consideró que si un órgano del Estado ante el cual se presenta una denuncia, no posee competencia, se encuentra impedido jurídicamente para conocer de la misma, y por consecuencia, para generar cualquier acto de molestia vinculado con el análisis y resolución del fondo del señalamiento planteado.

Al respecto, resulta orientadora la siguiente tesis aislada del Poder Judicial de la Federación:

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVII, Abril de 2003; Pág. 1050

ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.

*De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que **la emisión de todo acto de molestia** precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; **2) que provenga de autoridad competente;** y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como*

su contenido y sus consecuencias. **Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo.** Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 10303/2002. Pemex Exploración y Producción. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Bajo estas premisas, esta autoridad electoral federal considera válido concluir que en el presente procedimiento se actualiza la causal de improcedencia por incompetencia establecida por el artículo 363, numeral 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 29, numeral 2, inciso e) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 363

1. La queja o denuncia será improcedente cuando:

(...)

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

“Artículo 29

Desechamiento e improcedencia

(...)

2. La queja o denuncia será *improcedente* cuando:

(...)

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

En mérito de lo antes expuesto, esta autoridad electoral federal estima procedente declarar **improcedentes por incompetencia** las quejas que dieron origen al presente procedimiento, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 363, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 29, párrafo 2, inciso e) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, pues se reitera, los motivos de inconformidad aludidos en la queja, no son competencia de esta autoridad.

TERCERO. REMISIÓN A LA AUTORIDAD COMPETENTE.

A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Que en mérito de lo expuesto en el considerando precedente, y toda vez que en el presente asunto se actualiza la causal de improcedencia por incompetencia prevista en el artículo 363, numeral 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 29, numeral 2, inciso e) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, lo procedente es dar vista a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que determine lo que en derecho corresponda.

Los preceptos señalados con antelación a la letra dicen:

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los

funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

(...)

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

De los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución General de la República, se advierte que los Diputados, en tanto representantes de elección popular, son servidores públicos susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afecten la legalidad, y que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad en el desempeño de sus funciones, así como las sanciones aplicables por esa clase de responsabilidad.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2, establece que son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos federales establecidos en el artículo 108 constitucional donde están incluidos los Diputados y que en el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la dicha Ley, entre otras la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

ARTICULO 2.- *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

ARTICULO 3.- *En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

CONSEJO GENERAL
Exp. SCG/QMC/JD10/JAL/34/2013
y su acumulado
SCG/QMC/JD12/JAL/40/2013

- I.- Las Cámaras de Senadores y **Diputados del Congreso de la Unión**;*
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III.- La Secretaría de la Función Pública;*
Fracción reformada DOF 26-12-2005
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;*
- VI.- El Instituto Federal Electoral;*
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX.- El Banco de México, y*
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.*

De modo que, será responsabilidad de los sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, tal y como se establece en el artículo 7 de la mencionada legislación.

Por tanto, se considera que la Cámara de Diputados, es la entidad competente para conocer, investigar, y en su caso sancionar la presunta comisión de las conductas que se pretenden atribuir al C. Omar Borboa Becerra, Diputado Federal, en términos de lo anteriormente expuesto.

En tal virtud, esta autoridad determina **remitir el presente asunto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, toda vez que resulta ser el órgano competente para sustanciar y resolver este tipo de conductas. Por tal razón es que se determina remitir a dicho órgano el original de las actuaciones que integran el presente asunto, previa copia certificada que de los mismos obren en autos, así como la denuncia para que en el ámbito de sus atribuciones resuelva lo que en derecho corresponda.

CUARTO.- Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo establecido en los artículos 14; 16; 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108; 109; 118, numeral 1, incisos w) y z); 356, numeral 1, inciso a); y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los ordenamientos legales en cita, este Consejo General emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declaran **improcedentes por incompetencia** las denuncias presentadas por los representantes propietarios del Partido Movimiento Ciudadano, ante las Juntas 10 y 12 Distritales del Instituto Federal Electoral en el estado de Jalisco, en contra del Diputado Federal Omar Borboa Becerra, en términos de lo argumentado en el Considerando **SEGUNDO** del presente fallo.

SEGUNDO. En tal virtud, conforme al considerando **TERCERO** de la presente resolución, **gírese** atento oficio a **la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, remitiendo** a dicha Cámara el original de la denuncia y anexos que la acompañan, así como las constancias que obran en el expediente en que se actúa, previa copia certificada de dichos documentos que se integren a los autos para debida constancia.

TERCERO. En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir de día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

CUARTO.- Notifíquese en términos de ley la presente determinación.

QUINTO. En su oportunidad archívese el expediente en que se actúa, como asunto total y definitivamente concluido.