



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA
RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTE: TEEP-A-008/2016
ACTOR: MOVIMIENTO CIUDADANO
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO
MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO
SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza a ocho de febrero de dos mil dieciséis.

Sentencia que **confirma** la resolución identificada con la clave SE/ESP/MC/006/2015 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, que declaró infundados los argumentos de Movimiento Ciudadano en contra del Senador Javier Lozano Alarcón, toda vez que dicha autoridad interpretó correctamente el contenido y alcances del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral del Estado
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto:	Instituto Electoral del Estado
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Senado:	Senado de la República

1. ANTECEDENTES

Los hechos narrados corresponden al año dos mil quince salvo mención expresa al respecto.

1.1. Denuncia. El veintiuno de abril, el representante de Movimiento Ciudadano, acreditado ante el Consejo Distrital 10 del Instituto Nacional

Electoral, presentó dicho escrito en contra del ciudadano Javier Lozano Alarcón, en su calidad de Senador de la República.

1.2. Remisión. Previo trámite, el uno de mayo, la *Sala Especializada* dictó acuerdo por el que se declaró incompetente para conocer la denuncia presentada ordenando su remisión al *Instituto*¹.

1.3. Resolución. El tres de julio, el *Consejo General*, dictó la resolución que hoy se impugna, identificada con la clave SE/ESP/MC/006/2015, en la que se declaró infundado el motivo de inconformidad esgrimido por el actor.

1.4. Recurso de apelación TEEP-A-021/2015. El veintitrés de octubre siguiente, este Tribunal con la integración de una Magistrada por Ministerio de Ley, resolvió el medio de impugnación, confirmando la determinación indicada en el numeral que antecede.

1.5 Actual integración del Tribunal. El diez de diciembre, el *Senado* nombró a la actual integración de este organismo jurisdiccional.

1.6. Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-729/2015. El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la *Sala Superior* revocó la sentencia

¹ “El escenario relatado permite establecer que la conducta incide en el ámbito local, ya que está circunscrita al territorio de una entidad federativa (Puebla), que si bien, se atribuye a un Senador, no se advierten elementos objetivos que la relacionen con supuestos de competencia exclusiva del ámbito federal, ni constituye actos relacionados con la materia de radio y televisión.

Asimismo, esta autoridad advierte que los hechos materia de la denuncia no inciden de manera directa o indirecta, mediata o inmediata en el actual proceso electoral federal, puesto que es un hecho notorio que en el año en curso, solo se elegirán Diputados Federales, se considera también que Javier Lozano Alarcón, actualmente ocupa el cargo de Senador de la República por la LXII (sic) Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, sin dato alguno que revele calidad o aspiración a los puestos de elección popular federal que se renovarían en el proceso electoral en curso.

Además, dichas conductas en caso de constituir alguna infracción a la normatividad, sería con incidencia en el ámbito local, por lo que corresponde su conocimiento al Instituto Electoral del Estado de Puebla, quien es la autoridad local que cuenta con las atribuciones para conocer de los procedimientos sancionadores por el contenido de propaganda contraria a la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 392 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla.

Es preciso destacar, que el estado de Puebla, no se encuentra en proceso electoral local; empero, en la especie, la Constitución Política del Estado retoma en su artículo 4, fracción III, los supuestos establecidos por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, en ese sentido, la eventual inobservancia a este ordenamiento puede ser analizado a nivel local.

De esta forma, el Instituto Electoral local es formalmente competente para pronunciarse sobre las irregularidades materia de la controversia, descritas con antelación, teniendo las facultades conferidas para analizar conductas relacionadas con la violación a los principios previstos en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.

Esto, en virtud que, de conformidad con lo previsto por la Sala Superior en el SUP-RAP-188/2013, la condición de servidor público no habilita por sí misma la competencia, sino las particularidades del caso y su posible relación con un proceso electoral.

Finalmente, debe precisarse que los hechos denunciados se realizaron en el Estado de Puebla, sin salir del territorio geográfico de dicha entidad, lo que evidencia que la conducta no tuvo un impacto a nivel nacional. Lo anterior, acorde con el criterio sostenido por esta Sala Especializada al resolver los expedientes SRE-PSD-10/2014, SRE-PSL-1/2015, SRE-PSC-9/2015 y SRE-PSD-3/2015”.



referida en el punto anterior², para el efecto de que este ente colegiado, estando debidamente integrado en términos de la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable, emitiera una nueva decisión.

1.7. NUEVO REGISTRO Y CLAVE DE EXPEDIENTE. Por acuerdo de treinta de enero siguiente, se ordenó integrar y registrar el sumario con el número TEEP-008/2016.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla es competente por razón de materia y territorio, para conocer del expediente al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de apelación que impugna la resolución del *Consejo General*, además que los actos que se resuelven corresponden a esta entidad, lugar donde este organismo ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 350 y 354, párrafo segundo, del *Código Local*.

3. PLANTEAMIENTO

El *Consejo General* mediante la resolución SE/ESP/MC/006/2015, declaró infundado el agravio esgrimido por el actor, en contra del ciudadano Javier Lozano Alarcón, en su carácter de Senador de la República, por no acreditarse en concepto de la responsable la conducta infractora.

Inconforme el actor y a efecto de combatir dicha resolución, el recurrente aduce que le causa agravio la indebida interpretación y aplicación, por parte del *Consejo General*, del artículo 134 de la *Constitución Federal*, con lo cual se vulneró el contenido de los diversos 14 y 16 de ese ordenamiento.

Lo anterior, porque considera que la propaganda denunciada sí contiene elementos prohibidos por la *Constitución Federal*, con lo que se hace evidente la promoción personal del funcionario, además que la responsable no acreditó que su inserción tuviera justificación al promocionar una casa de gestión.

De lo expuesto, este Tribunal Electoral estima que la *litis* es determinar si los agravios expuestos por el demandante, revelan alguna inconsistencia en la resolución impugnada que amerite la revocación, en su caso, para que el *Consejo General* atienda a cabalidad los argumentos esgrimidos, o bien, si la misma se encuentra ajustada a derecho para su confirmación.

² La citada *Sala Superior* estimó que no se trataba de un caso de urgente resolución para que la aludida funcionaria conformara el Pleno, en la sentencia emitida por este Tribunal.

En tal virtud, esta autoridad jurisdiccional procederá a analizar en forma conjunta los motivos de disenso formulados por el recurrente en su apelación, ante la estrecha vinculación que guardan entre sí.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. El *Consejo General* interpretó y aplicó correctamente el artículo 134 de la *Constitución Federal*.

El apelante intenta desvirtuar la interpretación de la autoridad administrativa electoral, con la finalidad de que este Tribunal resuelva que la resolución impugnada no está debidamente fundada y motivada.

En efecto, los artículos 14 y 16 de la *Constitución Federal*, mandan que todos los actos de autoridad deben con los elementos enunciados, lo que significa, por una parte, la obligación de precisar en sus resoluciones los preceptos legales aplicables al caso concreto; y por otra, invocar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en cuenta en su emisión, siendo necesario, para que esta última sea correcta, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, para que sean congruentes, con el propósito de que los justiciables no se vean afectados en su ámbito personal de derechos.³

En ese tenor, de la lectura de la resolución que se recurre y de las constancias que integran el expediente en que se actúa, este organismo judicial advierte que el agravio esgrimido por el actor no puede prosperar, en atención a que, contrario a sus manifestaciones, la responsable sí interpretó y aplicó debidamente las disposiciones contenidas en el artículo 134 de la *Constitución Federal* y los criterios sustentados por la *Sala Superior*⁴.

Ahora bien, la *Sala Superior* sostiene con relación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la *Constitución Federal*⁵, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza promoción personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

³ Al caso resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 1/2000, de la *Sala Superior*, bajo el rubro siguiente: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA*”. Consultable en la Revista Justicia Electora. del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, a páginas 16 y 17.

⁴ Interpretación del artículo 134 de la *Constitución Federal* realizada por la *Sala Superior* en los expedientes SUP-REP-33/2015 y otros.

⁵ Artículo 134. [...] La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
[...]



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 sanción.

Por otra parte, también se sostiene que en el último párrafo del citado artículo 134⁶, dispone que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en 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 asegurará el estricto cumplimiento, entre otro, del párrafo octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

De este último, 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.

En tal sentido, si el artículo 134 de la Ley Suprema no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que ordena, cabe concluir que no existe una jurisdicción absoluta. Por ello, es patente que ésta puede corresponder a los diversos niveles de gobierno en el orden nacional.

Ahora bien, para determinar si la infracción que se aduce en el caso concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar lo siguiente:

Elemento personal. Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la *Constitución Federal*, éste se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

⁶ Artículo 134. [...]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.

Elemento temporal. Dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto del referido artículo 134, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aún sin el inicio de éste, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

Bajo esa lógica, es posible afirmar que el inicio de un proceso electivo genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas de esta naturaleza, adquiriendo aun mayor solidez.

En tal sentido, es necesario puntualizar que cuando la promoción objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se vincule la propaganda del servidor público, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se trata de posicionar, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la demanda y las pruebas que se ofrezcan y aporten en ésta para estar en posibilidad de justipreciar adecuadamente **si la queja trasgrede o influye en la materia electoral.**

4.1.1. Elemento personal.

Al caso, el *Consejo General*, realizó su análisis, para determinar si era o no procedente sancionar a Javier Lozano Alarcón, en su carácter de Senador de la República.

Así las cosas, dicho organismo electoral, ponderó la existencia, explícita o implícita de la promoción del citado ciudadano; si se advertía que se hubieran destacado cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales; así como si se asociaban en ella logros de *Senado* con el servidor federal y si se utilizaron expresiones que se pudieran vincular con el sufragio, esto es, que contuviera mensajes tendientes a la obtención del voto.

Lo cual, la responsable estimó no se actualizó, pues del espectacular denunciado, ubicado en la lateral de la Recta a Cholula, Puebla, si bien es



cierto contenía el nombre e imagen de Javier Lozano Alarcón, el logotipo del *Senado*, del Partido Acción Nacional, así como las leyendas: *www.javierlozano.mx*, “*OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA*”, “*Plaza Solé Zavaleta L-18*”, “*Salida por Calzada Zavaleta*”, también lo es que no se desprendía algún elemento que destacara las cualidades o calidades, logros políticos y económicos del denunciado ni tampoco un llamamiento al voto del electorado, con lo que se pueda deducir que su tendencia fuera crear un juicio o preferencia respecto a su persona, *Senado* o partido político al que pertenece.

En tal sentido, el *Consejo General* respecto a este elemento interpretó correctamente el párrafo octavo de la *Constitución Federal*, pues no basta con que un medio de comunicación, en este caso un espectacular, aparezca la imagen o nombre de un servidor público o bien el logotipo del *Senado* o del partido político en el que milita, para estimar que se está ante la promoción personalizada de una autoridad; es decir, que se pueda catalogar como infractora del ordenamiento constitucional de mérito.

Ello es así, porque es necesario determinar, en primer término, si los elementos que se contienen en ella vulneran o no, los principios de equidad e imparcialidad que rigen los procesos electorales y que precisamente son los que busca proteger la norma constitucional de referencia, lo que en el caso no sucede como se establecerá en líneas siguientes.

Además, se debe tomar en consideración que lo preceptuado en el aludido párrafo constitucional, no tiene como finalidad impedir de manera absoluta la inserción de imágenes o identificación de servidores públicos, pues ello implicaría llegar al absurdo de tener autoridades o instituciones sin rostro, esto es, que no sean identificables, lo que entraría en contradicción con el derecho fundamental a la información que protege el artículo 6° de la *Constitución Federal* y que se traduce en la garantía que tienen los ciudadanos de conocer a sus autoridades, esto es, de saber quién es y cómo se llama el titular de cualquier órgano de gobierno⁷.

Por lo tanto, es dable estimar que la propaganda institucional, aunque contenga la mención del nombre de funcionarios o la inserción de su imagen, en materia electoral no contraviene el texto del artículo 134 constitucional, cuando en su esencia, tiende a promocionar a la propia institución, con fines informativos, educativos o de orientación social, de manera tal, que en ella la mención de nombres o inserción de imágenes de las autoridades tiene un carácter circunstancial, como en el caso sucede, pues únicamente se hace

⁷ Criterio sustentado por la *Sala Superior* en el Recurso de Apelación identificado con la clave de expediente: SUP-RAP-69/2009, resuelto el uno de mayo de dos mil nueve.

referencia a una “*casa de gestión*” y los datos de ubicación de ésta, las cuales tienen como finalidad acercarse a la población que es representada en el *Senado*, pues fueron estos quienes al emitir su voto decidieron que representara a la entidad federativa en la Cámara respectiva.

En conclusión, está evidenciado que el *Consejo General* determinó correctamente que no se puede considerar como promoción personalizada a la información que, mediante un espectacular, proporcionó al electorado el referido Senador.

4.1.2. Elemento temporal.

En el caso, los hechos denunciados se circunscriben exclusivamente al Estado Libre y Soberano de Puebla.

De ahí, que el *Consejo General* al analizar el elemento de mérito determinó que en el momento de la denuncia no existía algún proceso comicial actual o posterior en el que la propaganda descrita influyera; es decir, los hechos se presentaron fuera de cualquier contienda en la entidad.

Ello es así, toda vez que el último procedimiento electivo que se realizó en el Estado, fue relativo al proceso electoral extraordinario que concluyó el ocho de octubre de dos mil catorce y el próximo a realizarse daría inicio en la primera semana del mes de febrero de dos mil dieciséis. En ese sentido, la resolución que se analiza se dictó antes de la publicación de la reforma electoral en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

En tal virtud es correcta la aseveración del *Consejo General* de que, en el caso, es evidente que no se satisface el elemento temporal necesario para estimar que la conducta reprochada es contraria a la Ley, que demerite bajo el principio de presunción de inocencia que el espectacular se circunscribe a informar un programa social e institucional a la ciudadanía.

Lo anterior, se robustece con la transcripción del acuerdo de la *Sala Especializada* narrado en el punto 1.2 del apartado de antecedentes, pues remitió la denuncia al *Consejo General* en atención a que no era competente para conocer de dicha queja, toda vez que la conducta no incidía en el proceso electoral federal que en ese momento se llevaba a cabo para elegir a los Diputados que integrarán el Congreso de la Unión, con la finalidad de que el *Instituto* determinara si ésta incida en alguna elección en la entidad.

A mayor abundamiento, la supuesta promoción objeto de reproche carece de referencia alguna que pueda vincularse a una elección, sin que este Tribunal pueda deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la



Ley, ni tampoco para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, por tanto, de un análisis *prima facie*, no se puede verificar que los hechos planteados y pruebas que se aportaron trasgreden o influyen, incluso en la materia electoral

En esa tesitura, es que la responsable no vulneró el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que realizó una debida interpretación y aplicación de los preceptos contenidos en el diverso 134 de la *Constitución Federal* y, en consecuencia, el acto emitido se encuentra debidamente fundado y motivado.

En otro orden de ideas, el actor señala que la responsable no argumentó que la inserción de los elementos relativos a la imagen y nombre del Senador de la República, el logotipo del *Senado* y el del partido político Acción Nacional, tuvieran justificación al promocionar una “*casa de gestión*”.

Lo anterior, a juicio de este Tribunal deviene inoperante, toda vez que si bien es cierto no existe una conclusión por parte de la autoridad administrativa electoral respecto a la justificación de que se plasmaran los elementos contenidos en la propaganda denunciada para dar promoción a una casa de gestión, también lo es que aún y cuando la resolución de mérito la contuviera no alcanzaría su pretensión de revocar la resolución del *Consejo General*, en atención a que como quedó acreditado en los párrafos que anteceden, el artículo 134 de la *Constitución Federal* no fue vulnerado, pues se aplicó e interpretó correctamente.

4.2. Cuestiones ajenas a la controversia.

No deja de apreciarse que el actor, en su escrito de demanda, solicita a este organismo jurisdiccional que ordene al Consejero Presidente del *Instituto* entregue la información solicitada; empero, se considera que tal petición es un *lapsus calamis* del denunciante, toda vez que la materia de impugnación del presente asunto no se refiere en ninguna de sus partes al derecho de acceso a la información.

Por lo que, en atención a que ha sido criterio de *la Sala Superior*, que cuando es evidente que la literalidad del escrito recursal se opone a la verdadera intención del actor, esta última es la que debe prevalecer⁸, no fue necesario realizar el estudio del mismo.

⁸ Al caso resulta aplicable la Jurisprudencia 66/200, de la *Sala Superior*, bajo el rubro siguiente: “*PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCIÓN DEL SUScriptor, DEBE PREVALECER ÉSTA*”. Consultable en

Ante las consideraciones expuestas y ante lo **infundado e inoperante** de los agravios esgrimidos por el recurrente, este ente colegiado estima que lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

5. INFORME A LA SALA SUPERIOR. En virtud de que, como se anotó en el apartado 1.6 de antecedentes de esta determinación, la misma se dicta en cumplimiento a la sentencia emitida por dicha autoridad federal dentro del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-729/2015, por tanto, se ordena remitir copia certificada legible de este fallo, así como del acuerdo de dos de febrero del año en curso, para verificar su correcta ejecución.

6. RESOLUTIVO

PRIMERO. Se confirma la resolución identificada con la clave SE/ESP/MC/006/2015 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en términos del apartado 4 que rige el presente fallo

SEGUNDO. Se ordena informar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme al numeral 5 de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes.

Así lo resolvieron y firman los Magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

JORGE SÁNCHEZ MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 57 y 58.