

**Órgano:** Consejo General

**Documento:** Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán respecto del procedimiento administrativo identificado con la clave IEM-PA-14/2014, iniciado con motivo de la denuncia presentada, en contra del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, por actos que, presuntamente constituyen una indebida promoción personalizada vinculada a su nombre, imagen y cargo público, derivada de su segundo informe de actividades legislativas.

**Fecha:** 18 de julio de 2014

**Observación:** Esta resolución no ha adquirido firmeza, en virtud de que se encuentra pendiente de resolución el recurso de apelación presentado por el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar.



IEM-PA-14/2014

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO IDENTIFICADO CON LA CLAVE IEM-PA-14/2014, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA, EN CONTRA DEL DIPUTADO ALFONSO JESÚS MARTÍNEZ ALCÁZAR, POR ACTOS QUE, PRESUNTAMENTE CONSTITUYEN UNA INDEBIDA PROMOCIÓN PERSONALIZADA VINCULADA A SU NOMBRE, IMAGEN Y CARGO PÚBLICO, DERIVADA DE SU SEGUNDO INFORME DE ACTIVIDADES LEGISLATIVAS.**

Morelia, Michoacán a 18 de julio del año 2014, dos mil catorce.

**V I S T O S** para resolver el procedimiento administrativo sancionador, registrado con el **IEM-PA-14/2014**, integrado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar, en su carácter de Diputado del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, respecto de supuestos hechos que constituyen promoción personalizada y que, desde su concepto, vulneran la normatividad electoral; y,

#### **A N T E C E D E N T E S:**

**PRIMERO.** El 21 veintiuno de febrero de 2014 dos mil catorce, el Licenciado Jesús Remigio García Maldonado, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, presentó en la Oficialía de Partes de este órgano electoral, escrito de queja en contra del ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar, Diputado local del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por actos que, en su concepto, constituyen una indebida promoción personalizada vinculada a su nombre, imagen y cargo público, derivada de su segundo informe de actividades legislativas difundido en diversos espectaculares, mismos que, aduce, violentan lo establecido en los artículos 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 129, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y 70, párrafos once y doce, 294, fracciones III y VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

#### **IEM-PA-14/2014**

**SEGUNDO.** El 24 veinticuatro de febrero de 2014, dos mil catorce, la Secretaria General del Instituto Electoral de Michoacán, dictó un acuerdo mediante el cual tuvo por recibida la queja y anexos presentados por el denunciante y ordenó la apertura del expediente relativo al procedimiento ordinario sancionador clave IEM-PA-14/2014, así como la realización de diversas diligencias de investigación de los hechos denunciados.

**TERCERO.** El 28 veintiocho de febrero del año en curso, la Secretaria General del Instituto Electoral de Michoacán dictó acuerdo admisorio y ordenó emplazar al Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar y al Partido Acción Nacional, y se solicitó a los Presidentes Municipales de Morelia, Tarímbaro, Uruapan, así como al Director General del Centro SCT Michoacán, diversa información en relación a los permisionarios de los espectaculares denunciados.

**CUARTO.** El mismo 28 veintiocho de febrero del año en curso, el Presidente y la Secretaria General de este Instituto dictaron, a petición de parte, medidas cautelares, mediante las cuales se ordenó al ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar, el retiro de los espectaculares que contenían propaganda sobre su segundo informe de actividades legislativas e informará del cumplimiento a lo ordenado en el plazo reglamentario señalado en el acuerdo; asimismo, se vinculó al Partido Acción Nacional para que adoptara las medidas y acciones necesarias y eficaces para coadyuvar al cumplimiento de lo ordenado al diputado mencionado; dichas medidas cautelares quedaron firmes, en virtud de no haber sido impugnadas.

**QUINTO.** En escritos presentados en Oficialía de Partes de este Instituto el 5 cinco y 7 siete de marzo de 2014 dos mil catorce, respectivamente, el Partido Acción Nacional y el Ciudadano Alfonso Martínez Alcázar, comparecieron a manifestar sobre el cumplimiento de las medidas cautelares, por lo que el 10 diez de marzo del presente año, se dictó acuerdo por medio del cual, se tuvieron por recibidos sendos escritos y por manifestando sobre el cumplimiento de las medidas cautelares, así como ordenándose en tal proveído llevar a cabo la verificación de su cumplimiento.

**IEM-PA-14/2014**

**SEXTO.** El 11 once de marzo del año en curso, se llevó a cabo la verificación del retiro de la propaganda materia del acuerdo de las medidas cautelares, para cuyo efecto se elaboró el acta circunstanciada correspondiente.

**SÉPTIMO.** El 13 trece de marzo de 2014 dos mil catorce, se dictó acuerdo por medio del cual se tuvieron por recibidos los escritos datados los días 12 doce 13 trece de marzo del presente año, a través de los cuales, respectivamente, el Ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar, dio contestación a la denuncia entablada en su contra, ofreció las pruebas que estimó pertinentes, así como exhibió contratos y facturas originales celebrados con diversas empresas para la difusión de su Segundo Informe de Actividades Legislativas, y, por otro lado, el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Morelia, realizó diversas manifestaciones. Además se tuvo al Partido Acción Nacional por no contestando la denuncia.

**OCTAVO.** El citado día 13 trece de marzo del 2014 dos mil catorce, el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, presentó ante esta autoridad administrativa electoral, escrito mediante el cual señaló que las empresas con las que contrató la difusión de su segundo informe de actividades legislativas le informaron que por su parte habían sido retirados todos y cada uno de los espectaculares contratados, por lo que solicitó a este Instituto se realizara la diligencia de inspección correspondiente; en esa misma fecha se ordenó la glosa de la copia certificada del acta circunstanciada de la diligencia de verificación de retiro de propaganda, elaborada en los Procedimientos Ordinarios Sancionadores IEM-PA-01/2014 e IEM-PA-04/2014 acumulados, en la cual se detectaron 2 dos espectaculares con propaganda relativa al procedimiento en que se actúa, por lo que la Secretaría General dictó acuerdo en el que se ordenó realizar la verificación correspondiente.

**NOVENO.** El 18 dieciocho de marzo del año en curso, se llevó a cabo la verificación ordenada, sobre el retiro de la propaganda materia del acuerdo de las medidas cautelares, para cuyo efecto se elaboró el acta circunstanciada correspondiente.

**DÉCIMO.** El 19 diecinueve de marzo del presente año, se dictó acuerdo mediante el cual se declaró el cumplimiento del acuerdo de medidas cautelares respecto del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, así como se declaró el cumplimiento del

#### **IEM-PA-14/2014**

Partido Acción Nacional en relación a informar sobre las acciones que realizó tendientes al cumplimiento de las medidas cautelares.

**DÉCIMO PRIMERO.** El día 20 veinte de marzo de 2014 dos mil catorce, por medio de Oficio presentado en la Oficialía de Partes de este Instituto, el Director General del Centro SCT Michoacán, manifestó que en sus archivos no se encontró permiso alguno sobre los espectaculares de los cuales se le requirió información, por lo que, mediante acuerdo de 21 veintiuno de marzo de la presente anualidad, se le tuvo por haciendo las manifestaciones respectivas.

**DÉCIMO SEGUNDO.** El 25 veinticinco de marzo de 2014 dos mil catorce, el Secretario Jurídico del H. Ayuntamiento de Uruapan, en oficio presentado en Oficialía de partes, manifestó que no se encontró dato alguno sobre el nombre y domicilio de la persona física o moral, permisionario o titular del espacio publicitario respecto del cual se le requirió información, por lo que, mediante acuerdo de 25 veinticinco de marzo de la presente anualidad, se le tuvo por haciendo las manifestaciones respectivas.

**DÉCIMO TERCERO.** El 28 veintiocho de marzo de 2014 dos mil catorce, el Presidente Municipal de Tarímbaro, por medio de oficio presentado en Oficialía de Partes de este Instituto, compareció a informar que en ese Ayuntamiento no obra archivo alguno sobre el espacio del que se solito la información, por lo que, mediante acuerdo de 31 treinta y uno de marzo de la presente anualidad, se le tuvo por haciendo las manifestaciones respectivas, y se ordenó solicitar por oficio al Director General de Servicios de Asistencia Técnica y Jurídica del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a efecto de que informará si el H. Congreso del Estado de Michoacán había realizado algún pago por concepto de la difusión del segundo informe de actividades legislativas del diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar.

En escrito presentado en Oficialía de Partes de este Instituto el 7 siete de abril de este año, el Director General de Servicios de Asistencia Técnica y Jurídica del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, manifiesta que habiendo consultado a la Secretaría de Finanzas del Congreso del Estado, dicha Secretaría le informó que no ha realizado pago alguno por concepto de servicios publicitarios

IEM-PA-14/2014

relativos a la propaganda en el presente procedimiento, y mediante acuerdo de 8 ocho de abril se tiene por recibido el oficio mencionado.

**DÉCIMO CUARTO.** El 11 once de abril del 2014 dos mil catorce, la Secretaria General del Instituto Electoral de Michoacán, declaró agotada la investigación y ordenó poner los autos a la vista de las partes para que dentro del término de 5 cinco días hábiles, expresaran lo que a su derecho conviniera.

**DÉCIMO QUINTO.** En su oportunidad, se tuvo a las partes formulando sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se dejó el expediente en estado de resolución.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. NORMA APLICABLE Y COMPETENCIA.** El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, es competente para conocer y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidad citado al rubro, toda vez que se trata de la resolución de una denuncia presentada por un partido político en contra de un servidor público por hechos que considera vulneran la prohibición de promoción personalizada en propaganda electoral, lo cual encuadra en la hipótesis de procedencia del procedimiento ordinario sancionador, el que es competencia de esta autoridad administrativa electoral con base en los artículos 98 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 145, 152 fracciones I, XII, XXIX, XXXI y XXXIX, 310, 311 y 315 del Código Electoral del Estado, y 3, 42 y 44 del Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de Sanciones Establecidas.

Es pertinente señalar que en la presente resolución, al referirnos al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, se trata del publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el treinta de noviembre de dos mil doce, mismo que resulta aplicable al presente caso dado que, a pesar de que a esta fecha ya se encuentra vigente el Código Electoral del Estado publicado el veintinueve de junio de la presente anualidad, su aplicación en este asunto sería en contravención con el principio de no retroactividad de la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **IEM-PA-14/2014**

También sustenta lo anterior, la tesis de Jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en que se determinó que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por violación al artículo 134 Constitucional, la cual es del tenor siguiente:

**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.

**SEGUNDO. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.** Desde la perspectiva de esta autoridad administrativa electoral, no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 312 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, no existiendo entonces impedimento legal alguno para proceder al estudio de fondo de la queja que hoy nos ocupa.

No obsta para llegar a la conclusión anterior, el dicho del denunciado, quien al dar contestación a la queja, aduce la actualización de dos de las causales de improcedencia previstas en la disposición legal en referencia, a saber: 1) No constituyan violaciones al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, y 2) Resulte evidentemente frívola, lo que enseguida se analiza, en observancia del principio de exhaustividad obligatorio para esta autoridad administrativa electoral.

En lo relativo a la primera causal de improcedencia invocada, esto es, cuando los actos, hechos u omisiones **no constituyan violaciones al Código**, argumentando el denunciado que estima improcedente la queja debido a que la realización de su informe de labores legislativas y la difusión del mismo dentro de los plazos señalados por la ley, no constituyen una violación al Código Electoral del Estado de Michoacán.

**IEM-PA-14/2014**

Por lo que, dice, aún y cuando en efecto la existencia de los espectaculares está acreditada, no así su sola exposición constituye violaciones al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que corresponde precisamente a ésta determinar, en base a las pruebas aportadas por las partes, en primer término la existencia de los espectaculares denunciados y posteriormente si los mismos pudieran resultar en una violación a la normativa electoral, además, el denunciante aportó pruebas de su dicho que permiten de inicio, indiciariamente, presumir una posible irregularidad, por lo que en este caso no se actualiza la causal invocada consistente en que los actos denunciados no constituyen violaciones al Código.

Por otra parte, se aduce como segunda causa de improcedencia, la frivolidad del escrito de queja presentado, ya que a decir del denunciado, el actor de forma consiente busca pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, al ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho y ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan, sin que desde su perspectiva, se acrediten los ilícitos a que alude el quejoso.

En este sentido, el artículo 312, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, establece que las quejas o denuncias serán desechadas de plano, por notoria improcedencia, cuando resulten frívolas, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.

A la luz de este precepto, es dable afirmar que para que una queja o denuncia resulte improcedente por frívola, tendría que carecer primeramente de sustancia, es decir, que el quejoso no estableciera perfectamente la materia o los hechos denunciados. Por otra parte, al ser intrascendental carecería de importancia respecto a sus posibles consecuencias; notoriamente infundada y por último de poca consideración.

Para mayor sustento de esta afirmación, es conveniente referir el criterio que sobre el particular emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 33/2002, bajo el rubro:

#### IEM-PA-14/2014

### ***FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE<sup>1</sup>.***

Lo anterior es de aplicación análoga en materia de quejas, denuncias o promociones en las que se formulen pretensiones que no se puedan alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no están bajo la tutela del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

En la especie, el quejoso refiere con precisión las conductas y los hechos que considera violatorios de la norma electoral local, al tenerlos como actos publicitarios de promoción del segundo informe de actividades legislativas del denunciado, fuera de la temporalidad legal, prohibición señalada en el párrafo once del artículo 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, hechos cuyo conocimiento se circunscribe al marco de atribuciones del Consejo General para determinar la existencia o no de responsabilidad jurídica de los implicados.

Por lo expuesto se puede concluir que no nos encontramos ante una queja que carezca de sustancia o trascendencia, ya que en primer término efectivamente se están denunciando hechos, que de resultar ciertos, por su naturaleza y materia son competencia de este órgano electoral, y aunque el demandado basa su argumento de frivolidad en el hecho de que supuestamente el actor busca pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, dicha situación no es razón para validar dicha causal, ya que el estudio de las pruebas, así como su valoración, corresponden a la autoridad y pertenecen al estudio de fondo del presente expediente.

Es por lo anterior, que debe desestimarse el argumento de improcedencia expuesto por el Ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar, ya que de su simple lectura no es posible deducir que se trate de argumentaciones intrascendentes, superficiales, o ligeras, antes bien, se considera que requieren de una valoración y análisis puntual para determinar si con los mismos en conjunto con las pruebas presentadas y las obtenidas durante la investigación se acreditan o no las irregularidades planteadas.

---

<sup>1</sup> Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 341 y 342.v

IEM-PA-14/2014

Por lo expuesto, analizado y apoyado en la Jurisprudencia referida en renglones anteriores, así como en los criterios que en diversas resoluciones ha adoptado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es que este Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, determina que las causales de improcedencia invocadas por el denunciado, resultan infundadas y puede procederse al estudio de fondo de la litis.

**TERCERO. MARCO JURÍDICO.** El contexto normativo que regula la propaganda gubernamental, la promoción personalizada y la imparcialidad en el uso de recursos públicos, se contiene esencialmente en los artículos que se transcriben a continuación: 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13, párrafos del noveno al décimo segundo, 129, párrafos del séptimo al noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como los artículos 70, párrafos del noveno al décimo tercero, y 294, fracción III, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

### ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

#### ***Artículo 134. ...***

(...)

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La 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.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

#### ***Artículo 41, fracción III, Apartado C***

(...)

#### **IEM-PA-14/2014**

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

(...)

### **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

#### **Artículo 13.**

(. . .)

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales y municipales, así como cualquier otro ente público del Estado.

Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, promoción turística y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, en los términos que determine la Ley.

Los servidores públicos del Estado y los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de las contiendas electorales.

Sin menoscabo de los demás principios, el de equidad que rige a los procesos electorales, se extiende a la actuación de los órganos del Estado y a sus integrantes en todos sus niveles, por lo que deben ejercer sus funciones con la intensidad y calidad tanto de trabajo como de difusión de éste, y en la misma proporción que en períodos no electorales; por lo que no debe incrementarse la difusión dentro del proceso electoral. El Instituto Electoral de Michoacán velará por el cumplimiento de este principio y cualquier persona con elementos de prueba podrá denunciar los hechos que lo vulneren.

(. . .)

#### **Artículo 129.**

(. . .)

IEM-PA-14/2014

Los servidores públicos **serán responsables** del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La propaganda gubernamental que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, con independencia del origen de los recursos económicos.

En los casos de infracción a lo dispuesto en el párrafo anterior, será competente en todo momento el Instituto Electoral de Michoacán, quien conocerá y sancionará de manera pronta y expedita, sin menoscabo de las responsabilidades a que pueda ser acreedor.

## **Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo**

### **Artículo 70.**

(. . .)

Ningún ciudadano por sí, por terceros, por organizaciones de cualquier tipo o por partidos políticos, podrá realizar actividades de las previstas en los párrafos tercero y cuarto de este artículo para promocionar su imagen o nombre con la finalidad de participar en un proceso de selección de candidato u obtener una candidatura, desde seis meses antes de que inicie el proceso electoral.

Los servidores públicos no deberán vincular su cargo, imagen, nombre, voz o cualquier símbolo que implique promoción personalizada, con las campañas publicitarias de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente tanto a nivel estatal como municipal, con independencia del origen de los recursos; dichas campañas deberán tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En los casos de infracción a lo dispuesto en este artículo, será competente en todo momento el Instituto Electoral de Michoacán, quien conocerá y sancionará de manera pronta y expedita, sin menoscabo de las responsabilidades a que pueda ser acreedor.

## IEM-PA-14/2014

### Artículo 294.

Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral de Michoacán;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 y 129 de la Constitución local, cuando la conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y,

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Los principios o bienes protegidos en los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo 134 constitucional son la legalidad, imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, los que por su importancia, se erigen como pilares de los regímenes democráticos.

Al respecto, el Poder Reformador de la Constitución advirtió la problemática que presentaba la **intervención en los procesos electorales de los poderes públicos, los órganos de gobierno y de los servidores públicos, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía en relación a quienes carecen de esa calidad.**

Por ello, buscó desterrar prácticas que estimó lesivas de la democracia, como son:

a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas

**IEM-PA-14/2014**

fuerzas y actores políticos; y, b) que los servidores públicos aprovechen su cargo para lograr ambiciones personales de índole político.

Lo anterior, porque conductas de la naturaleza apuntada, coloca en abierta desventaja a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que puede producirse cuando se emplea el aparato burocrático, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, para satisfacer una aspiración política.

Así, al mandar que la propaganda oficial que se difunda tenga el carácter institucional, se propende 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; al proscribirse que en la propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, se garantiza la equidad, en la medida en que se impide que el cargo público sea un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas.

En esas condiciones, el análisis de la propaganda que llegue a ser denunciada, deberá valorarse tomando en cuenta, si los elementos en ella contenida, pueden constituir una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Como se advierte, el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, aplicar con absoluta imparcialidad los recursos públicos a los que tengan acceso con motivo del ejercicio de su encargo, con la finalidad de evitar incidan en el normal desarrollo de los comicios constitucionales.

Por su parte, el párrafo octavo del referido precepto constitucional impone a los poderes públicos y demás entes oficiales, la prohibición de incorporar a la propaganda que difundan, cualquier elemento tendente a promocionar, en forma personalizada, a servidores públicos.

Asimismo, las normas constitucionales en comento tienen validez material diversa, pues rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal; en

#### **IEM-PA-14/2014**

órdenes distintos como el federal o el estatal, entre otras; por ende, la aplicación de dichos mandatos constitucionales corresponde a las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal.

Por tanto, la vulneración de los mandamientos y prohibiciones contenidas en tal precepto pueden dar lugar a la comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de diversas normas, en cuyo caso, según los ámbitos de competencia de que se traten, así como de las atribuciones de las autoridades a quienes corresponda su aplicación.

Esta intelección es conforme con lo que expresamente dispone el último párrafo del artículo 134 constitucional, al indicar que en los respectivos ámbitos de aplicación, las leyes deben garantizar el cumplimiento de los deberes establecidos en esa disposición, con lo cual es dable entender que la aplicación de la misma no es una cuestión reservada exclusivamente al ámbito federal, ni mucho menos a un órgano en específico.

La propaganda personalizada que infringe las prohibiciones constitucionales y legales es aquella cuyo contenido tienda a promocionar velada o explícitamente al servidor público destacando en esencia su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución; y cuando el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, en cuyo caso la autoridad debe instaurar y desahogar el procedimiento relativo para tomar las medidas pertinentes que tiendan a evitar y sancionar tales conductas.

Respecto a la temporalidad en que se pueden realizar actos de promoción personalizada violatorios del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima que estos pueden ocurrir aun y cuando no haya iniciado el proceso electoral.

En efecto, se ha sostenido que la difusión de elementos de promoción personalizada en la propaganda gubernamental pueden válidamente relacionarse con un proceso electoral sin que necesariamente se encuentre en desarrollo éste, dado que establecer una regla inmutable para limitar temporalmente tal cuestión resulta inconveniente e inexacto, pues con ello se soslaya el contexto de cada

IEM-PA-14/2014

hecho denunciado, así como el contenido de los mensajes y la finalidad que persigan.

Por lo anterior, no debe afirmarse como regla general, que no es factible la realización de actos de promoción personalizada que incidan en el ámbito electoral si no se está desarrollando al momento de su difusión un proceso electoral.

Una primera cuestión que evidencia lo insostenible del criterio es que bastaría con que la promoción personal de un funcionario se efectuara entre dos procesos electorales, esto es fuera de proceso electoral, para que ese simple hecho resultara suficiente para que la autoridad electoral considerara que no incide en la materia electoral.

Tal cuestión, limita el conocimiento de un caso concreto vinculado con la difusión de elementos de promoción personalizada por la temporalidad de su ocurrencia y no por el contenido de los promocionales específicos.

Por tanto, no debe limitarse el análisis de la posible afectación a un proceso electoral a la temporalidad en el desarrollo de este, sino que debe además, analizarse su contenido para efecto de determinar si existe alguna incidencia al proceso electoral.<sup>2</sup>

Para determinar que se está en presencia de una falta electoral por violación al artículo 134 constitucional, es menester tener por cierto que la conducta **tenga incidencia en el desarrollo de un proceso electoral de manera objetiva y contundente**, pues en caso contrario se imputaría una responsabilidad a partir de sospechas o percepciones que no corresponden con una realidad jurídica lo que, de manera clara se traduciría en una violación a las formalidades del procedimiento en perjuicio de los denunciados.

Asimismo, debe tenerse presente que **no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134** Constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en

---

<sup>2</sup> Criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-RAP-24/2011, SUP-RAP-26/2011, SUP-RAP-27/2011 Y SUP-RAP-32/2011 ACUMULADOS

#### **IEM-PA-14/2014**

ella se contienen, constituyen verdaderamente una vulneración a los mencionados principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

No resulta posible interpretar el mandato constitucional en el sentido de que existe un impedimento absoluto para insertar imágenes o identificar a servidores públicos, pues ello implicaría tener autoridades sin rostro, lo cual entraría en contradicción con el derecho a la información que garantiza el artículo 6º, de la Constitución Federal, que se traduce en el derecho que tienen los ciudadanos de conocer a sus autoridades.

Este diverso derecho fundamental, conlleva por supuesto el conocimiento directo y objetivo de quiénes son y cuál es el nombre del titular de los órganos de gobierno, siempre y cuando el uso de esa imagen no rebase el marco meramente informativo e institucional.<sup>3</sup>

Un referente fundamental para encontrar esa distinción, puede obtenerse al ponderarse si la difusión o propaganda implica intrínsecamente la promoción a favor o en contra de alguno de los sujetos involucrados en un proceso electoral, pues sólo de esa manera, resulta dable verificar si la misma se traduce en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales.

Para lo anterior, es necesario ponderar entre el deber que tiene las autoridades, entidades, órganos y organismos de cualquier orden, de transparentar la información que está en su poder, atendiendo al principio de máxima publicidad, y sólo excepcionalmente reservarla por razones de interés público o bien, cuando se relacione con la vida privada y los datos personales.

Si en la propaganda institucional se incluyen ciertas imágenes de servidores públicos, en el examen que se realice para definir si están ajustadas a la normativa constitucional, deben verificarse las razones que justifican o explican su presencia.

Puede considerarse que está justificada la inclusión de una imagen de un servidor público en la propaganda institucional, cuando el dato o información que aporte o

---

<sup>3</sup> Criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-33/2009 y SUP-RAP-96/2009.

IEM-PA-14/2014

revele, sea proporcional al resto de la información institucional y sea necesario para que la ciudadanía tenga un conocimiento cabal del asunto.

Respecto a la competencia para la aplicación del artículo 134 en análisis, se ha determinado la existencia de ámbitos competenciales distintos entre la federación y los Estados o el Distrito Federal, lo cual se apoya con lo dispuesto en los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre del referido año (por el que se adicionan, entre otros, los tres párrafos finales del artículo 134, de la Constitución Federal) conforme a los cuales tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están obligados a realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes de sus respectivas esferas, en los plazos correspondientes, para adecuar su legislación conforme a lo dispuesto por el Decreto citado, a fin de que tengan aplicación efectiva y operatividad los mandamientos de mérito en cada uno de esos ámbitos.

Bajo ese contexto, en el Estado de Michoacán, los artículos 13, párrafos del noveno al décimo segundo, 129, párrafos del séptimo al noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como los artículos 70, párrafos del noveno al décimo tercero y 194, fracciones III y VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, se encuentran debidamente armonizados con la legislación federal, pero además, el régimen local de Michoacán establece algunos lineamientos adicionales respecto al tema, los cuales se mencionan enseguida.

En el artículo 129 de la Constitución del Estado en correlación con el 70, párrafo décimo primero, del Código Electoral, se establece la prohibición de que la propaganda gubernamental contenga imágenes, nombres, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada, **con independencia del origen de los recursos económicos.**

Asimismo, en el párrafo noveno del artículo 70 del Código Electoral local se establece la prohibición de promoción personalizada para los particulares, esto es la legislación local prevé también dicha restricción expresamente a los ciudadanos en general, con independencia de que no sean servidores públicos, señalando que esa limitante aplicará desde seis meses antes de que inicie el proceso electoral.

#### **IEM-PA-14/2014**

Dentro de la regulación de propaganda gubernamental, en el artículo 70, párrafo décimo segundo, se establecen algunas reglas aplicables a la rendición de informes de labores o de gestión de los servidores públicos, los que deben circunscribirse a la difusión en el ámbito territorial de responsabilidad del servidor público y no exceder de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, así como la prohibición de difundirlo en periodo de campaña electoral.

Asimismo, el artículo 129, párrafo noveno, de la Constitución local, y el 70, último párrafo del Código Electoral de Michoacán, autorizan a que las infracciones al régimen de propaganda gubernamental y promoción personalizada, sean conocidas y sancionadas por el Instituto Electoral de Michoacán, de manera pronta y expedita.

En correlación con lo anterior, en el artículo 294, del Código sustantivo electoral local se establecen las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, entre las que se encuentran las violaciones en materia de propaganda gubernamental, al principio de imparcialidad, entre otras, conductas que de acreditarse, en términos del artículo 305 del mismo ordenamiento, deberá remitirse el expediente respectivo al superior jerárquico del infractor y si no tuviera a la Auditoría Superior del Estado o de la Federación, según sea el caso.

**CUARTO. OBJETO DE DENUNCIA.** En el escrito de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se denuncian como hechos irregulares la fijación desde el día 01 primero de febrero de dos mil catorce de espectaculares en diversos puntos del Estado de Michoacán, con la imagen del C. ALFONSO JESÚS MARTÍNEZ ALCÁZAR y la expresión “MÁS APOYO Y MENOS DEUDAS CONTIGO SIEMPRE...” alusivos al segundo informe de actividades legislativas del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, además de que en los mismos se aprecia el emblema del Congreso del Estado, por lo que, manifiesta el quejoso, existe una vinculación con su cargo de diputado local, su nombre y su imagen personal.

El denunciante considera que la permanencia de los espectaculares hasta la fecha de presentación de su queja, podrían constituir una **indebida exposición** de su imagen personal vinculada a su nombre, por un lapso mayor al permitido ya que, su último día de permanencia conforme a la ley, lo era el 14 catorce de febrero de 2014 dos mil catorce.

IEM-PA-14/2014

**QUINTO. PRUEBAS.** En el escrito de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se denuncia como hecho irregular la exhibición desde el día 01 primero de febrero de 2014 dos mil catorce, de espectaculares en diversos puntos del Estado de Michoacán, alusivos al segundo informe de actividades legislativas del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar.

El denunciante considera que la permanencia de los espectaculares hasta la fecha de presentación de su queja, constituye una indebida exposición de su imagen ya que, su último día de permanencia conforme a la ley, lo era el 14 catorce de febrero de 2014 dos mil catorce, y señala que dichas conductas implican promoción personalizada del referido servidor público.

El quejoso estima que las conductas denunciadas vulneran los numerales 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 129, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y, artículos 70, párrafos once y doce; 294, fracciones III y VI.

**A) Pruebas del quejoso:** El denunciante para acreditar su dicho, aportó las pruebas siguientes:

**1. DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en las certificaciones de la existencia de la propaganda denunciada, que constan en las actas circunstanciadas de Inspección sobre verificación de ubicación y existencia de propaganda, de fechas:

- a) 24 veinticuatro de febrero de 2014 dos mil catorce, y
- b) 28 veintiocho de febrero de 2014 dos mil catorce.

**2. DOCUMENTAL PRIVADA.** Consistente en 16 dieciséis impresiones a color de los espectaculares denunciados en esta queja.

**B) Pruebas del denunciado:**

**1. DOCUMENTAL PRIVADA.** Consistente en el contrato de prestación de servicios publicitarios celebrado por el Ciudadano Alfonso Jesús

## IEM-PA-14/2014

Martínez Alcázar con la empresa “EMN EMPRENDEDORES S.A. de C.V.”, de fecha 3 tres de febrero de 2014 dos mil catorce, con un periodo de vigencia de 10 días, del 4 cuatro al 14 catorce de febrero de 2014 dos mil catorce, por un monto \$3,000.00 (Tres mil pesos 00/100 M.N.), por cada ubicación,

**2. DOCUMENTALES PRIVADAS.** Contratos de prestación de servicios publicitarios celebrados por el Ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar, así como sus facturas correspondientes como se describen, en los siguientes términos:

- a) Con la empresa “SUSTENTABILIZA S.A. de S.R.L.”, de fecha 3 tres de febrero de 2014 dos mil catorce, con un periodo de vigencia de 10 días, del 4 cuatro al 14 catorce de febrero de 2014 dos mil catorce, por un monto de \$3,000.00 (Tres mil pesos 00/100 M.N.), por cada ubicación,
- b) Con la empresa “NARANTI MÉXICO S.A. de C.V.”, de fecha 3 tres de febrero de 2014 dos mil catorce, con un periodo de vigencia de 10 días, por el periodo del 4 cuatro al 14 catorce de febrero de 2014 dos mil catorce, por un monto de \$3,000.00 (Tres mil pesos 00/100 M.N.), por cada ubicación,
- c) Factura número B46 emitida por la empresa “EMN EMPRENDEDORES S.A. de C.V.”, a nombre de Alfonso Jesús Martínez Alcázar, de fecha 12 doce de marzo de 2014 dos mil catorce, por un monto de \$12,000.01 (Doce mil pesos 01/100 M.N.).
- d) Factura número 131 emitida por la empresa “SUSTENTABILIZA S.A. de S.R.L.”, a nombre de Alfonso Jesús Martínez Alcázar de fecha 3 tres de febrero de 2014 dos mil catorce, por un monto de \$55,680.00 (Cincuenta y cinco mil seiscientos ochenta pesos 00/100 M.N.).
- e) Factura número A324 emitida por la empresa “NARANTI MÉXICO S.A. de C.V.”, a nombre de Alfonso Jesús Martínez Alcázar de fecha 7 siete de marzo de 2014 dos mil catorce, por un monto de \$17,400.00 (Diecisiete mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.).

IEM-PA-14/2014

**C) Pruebas recabadas por la Secretaría General del Instituto Electoral de Michoacán:**

Finalmente, la Secretaría General del Instituto Electoral de Michoacán, en ejercicio de la facultad investigadora prevista en los artículos 316 y 318 del Código Electoral de Michoacán de Ocampo, se allegó de los siguientes elementos de convicción:

1. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en la fotocopia certificada de la publicación de los periódicos de circulación estatal: “La Voz de Michoacán”, “La Jornada de Michoacán” y “Cambio de Michoacán”, todos del 10 diez de febrero del año en curso, que contienen en sus páginas 27A, 3 y 8 respectivamente, las notas informativas relativas al segundo informe de actividades legislativas de los diputados de la fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán del Partido Acción Nacional, ejemplares proporcionados a la Secretaría General por la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información y Comunicación Institucional del Instituto Electoral de Michoacán.
2. **DOCUMENTALES PÚBLICAS.** Consistentes en Actas Circunstanciadas de Inspección sobre verificación de ubicación, existencia y retiro de propaganda de fechas:
  - a) 24 veinticuatro de febrero de 2014 dos mil catorce, de la cual se concluyó que permanecían expuestos 3 tres de los 16 dieciséis espectaculares denunciados, esto en la Ciudad de Morelia, Michoacán.
  - b) 28 veintiocho de febrero de 2014 dos mil catorce, de la cual se concluyó que permanecía expuesto 1 de los 16 espectaculares denunciados, localizado en la Autopista Pátzcuaro a Uruapan, a 200 metros del entronque desviación a Lázaro Cárdenas.
  - c) 11 once de marzo de 2014 dos mil catorce, de la cual se concluyó que aún permanecía expuesto 1 de los 16 espectaculares denunciados

### **IEM-PA-14/2014**

d) 18 dieciocho de marzo de 2014 dos mil catorce, de la cual se concluyó el retiro total de los espectaculares denunciados, así como de los que surgieron con motivo de la inspección del Procedimiento Ordinario Sancionador IEM-PA-01/2014 e IEM-PA-04/2014 acumulados.

**3. DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en oficio 0940/2214 de 14 catorce de marzo del presente año, emitido por el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del H. Ayuntamientos de Morelia, por medio del cual proporciona la información correspondiente a los espectaculares ubicados en los siguientes domicilios:

- a) Periférico República sin número, esquina con la calle Cornelio Ortiz Zarate: Propietario, empresa denominada Vendor Publicidad exterior, S. de R.L. de .C.V. con domicilio en Mariano Otero N° 4271 en la Colonia la Calma Zapopan Jalisco.
- b) Periférico República sin número, a 50 metros de la gasolinera Cualli 4067: Propietario, empresa denominada EMN emprendedores S.A. de C.V. con domicilio en Avenida Ventura Puente N° 1143 en la colonia del Empleado de esta ciudad.
- c) Periférico República sin número, a 100 metros del distribuidor vial salida a Pátzcuaro: Propietario, empresa denominada Propietario, empresa denominada Vendor Publicidad exterior, S. de R.L. de .C.V. con domicilio en Mariano Otero N° 4271 en la Colonia la Calma Zapopan Jalisco.
- d) Periférico República número 2361-A instalado en un negocio de car wash fast: Propietario, empresa denominada Propietario, empresa denominada Vendor Publicidad exterior, S. de R.L. de .C.V. con domicilio en Mariano Otero N° 4271 en la Colonia la Calma Zapopan Jalisco.
- e) Calle Juárez esquina con la calle Martín Castrejón, a un costado del centro de verificación MO-21: Propietario, empresa denominada

IEM-PA-14/2014

Propietario, empresa denominada Vendor Publicidad exterior, S. de R.L. de .C.V. con domicilio en Mariano Otero N° 4271 en la Colonia la Calma Zapopan Jalisco.

4. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en oficio SJ/KSDZ/479/2014 de 18 dieciocho de marzo del presente año, emitido por el Secretario Jurídico del H. Ayuntamiento de Uruapan, por medio del cual informó que en sus archivos no se encontró dato alguno sobre el nombre y domicilio de persona física o moral, permisionario o titular del espacio publicitario ubicado en Autopista Morelia-Uruapan a la altura del entronque a Ciudad Lázaro Cárdenas, ya que el lugar donde se encuentra ubicado dicho espectacular pertenece al municipio de Ziracuaretiro.
5. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en oficio 0094 de 11 once de marzo de 2014 dos mil catorce, emitido por el Presidente Municipal del H. Ayuntamientos de Tarímbaro, por medio del cual manifestó que en ese Ayuntamiento no obra archivo alguno respecto de los datos solicitados, ya que por su ubicación pertenece al municipio de Morelia.
6. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en oficio SCT.6.15.0.2.321/2014 de 13 trece de marzo de 2014 dos mil catorce, emitido por el Director General del Centro SCT Michoacán, por medio del cual informa que en los archivos de ese Centro SCT no se encontraron permiso ni solicitud alguna para la colocación de los espectaculares en cita, así mismo informó que del espacio publicitario colocado en la Autopista Morelia-Uruapan a la altura del entronque a Ciudad Lázaro Cárdenas ese Centro SCT no tiene jurisdicción sobre la autopista en cita.
7. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en oficio CEM/LXXII/SSP/DGSTATJ/051/2014 de 7 siete de abril del presente año, emitido por el Director General de Servicios de Asistencia Técnica y Jurídica del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por medio del cual informó que la Secretaría de Finanzas del Congreso del Estado, mediante oficio SAF/473/2014, de fecha 3 tres de abril del año en curso, el cual obra en autos, le señaló que el Poder Legislativo del Estado no ha pagado ningún servicio publicitario relativo a la propaganda del segundo

#### IEM-PA-14/2014

informe de actividades legislativas del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar.

Respecto a la valoración de las pruebas antes mencionadas, conforme al numeral 320 del invocado Código Electoral, en virtud de que este no contiene reglas de valoración de las pruebas desahogadas dentro del procedimiento sancionador, de manera supletoria se aplica la Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Atento a lo anterior, los elementos de convicción que revisten la naturaleza de documentales públicas en términos de lo previsto en el artículo 16, fracciones II, III y IV, de la Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, por tratarse de documentos originales expedidos por funcionarios electorales dentro del ámbito de su competencia, por autoridades federales, estatales o municipales facultados para tal efecto y expedidos por quienes están investidos de fe para hacer constar los actos y hechos jurídicos a los que los interesados deban o quieran dar autenticidad conforme a las leyes, revistiéndolos de solemnidad y formas legales; documentales públicas que hacen prueba plena de los hechos a que se refieren, en términos de lo previsto en el artículo 21, fracción II, de la precitada Ley de Justicia Electoral, efectos probatorios que se irán especificando en los apartados subsecuentes, al analizar los extremos que se pretenden acreditar.

Por lo que ve a las pruebas documentales privadas, en términos del artículo 321 del Código Electoral del Estado de Michoacán, las mismas no están controvertidas y guardan coincidencia con las afirmaciones de las partes, hacen prueba plena, acorde al contenido del artículo 21, fracciones I y IV, de la Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana.

Con las pruebas descritas se acredita que:

1. El día **09 nueve de febrero de 2014 dos mil catorce**, el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, **rindió su segundo informe de actividades legislativas**, tal y como consta en las publicaciones del 10 diez de febrero de 2014 dos mil catorce, en los periódicos “La Voz de Michoacán” “La Jornada de Michoacán” y “Cambio de Michoacán”, en las páginas 27A, 3 y 8 respectivamente, identificados con los títulos: “Urge poner fin a la

**IEM-PA-14/2014**

violencia”, “El acuerdo por Michoacán será relanzado, anuncia el gobernador” y “Las críticas contra EPN –se van a estrellar frente a los hechos-“ lo que se advierte de las copias certificadas que de los mismos obran en autos; lo anterior corroboró el dicho del quejoso y se reforzó con el propio reconocimiento del denunciado que hace de este hecho en su escrito de contestación la queja de mérito.

2. El Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar contrató los servicios de publicidad para la difusión de su Segundo Informe de Actividades Legislativas con diversas empresas dedicadas a este giro, lo que comprueba con la exhibición de los contratos originales y sus respectivas facturas, documentales con los que queda debidamente acreditado la existencia de los contratos, que se pactó un precio cierto y que dichos documentos legales tienen una vigencia, contratos que se realizaron en los siguientes términos:

a) Con la empresa EMN Emprendedores, S.A. de C.V., con un periodo de vigencia de 10 diez días comprendidos del 4 cuatro al 14 catorce de febrero de la presente anualidad, por un monto de \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N.) por cada espectacular, cuya ubicación de los mismos se encuentra plasmado en el Anexo 1 del presente contrato, ubicaciones que coinciden con las ubicaciones hechas constar en las actas circunstanciada de verificación de existencia y permanencia de la propaganda; y exhibe copia de la factura B 46 de 12 doce de marzo de 2014 dos mil catorce, a nombre del Ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar por un monto de \$12,000.01 (doce mil pesos 01/100 M.N.) por concepto de renta de 4 cuatro espectaculares;

b) Con la empresa Sustentabiliza S. de R.L. de .C.V. con un periodo de vigencia de 10 diez días comprendidos del 4 cuatro al 14 catorce de febrero de la presente anualidad, por un monto de \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N.) por cada espectacular; cuya ubicación se precisa en el Anexo 1 del contrato, ubicaciones que coinciden con las hechas constar en las actas circunstanciada de verificación de existencia y permanencia de la propaganda y factura original 0131, de 03 tres de febrero de 2014 dos mil catorce, a nombre del Ciudadano Alfonso Jesús

#### IEM-PA-14/2014

Martínez Alcázar por un monto \$55,680.00 (cincuenta y cinco mil seiscientos ochenta pesos 00/100 M.N.) por concepto de renta de 16 dieciséis espectaculares.

- c) Con la empresa Naranti México S.A. de .C.V. con un periodo de vigencia de 10 diez días comprendidos del 4 cuatro al 14 catorce de febrero de la presente anualidad, por un monto de \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N.) por cada espectacular; cuya ubicación de los mismos se encuentra plasmado en el Anexo 1 del presente contrato, ubicaciones que coinciden con las ubicaciones hechas constar en las actas circunstanciada de verificación de existencia y permanencia de la propaganda y exhibe copia de la factura A324, de 07 siete de marzo de 2014 dos mil catorce, a nombre del Ciudadano Alfonso Jesús Martínez Alcázar por un monto \$17,400.00 (Diecisiete mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.) por concepto de renta de 5 cinco espectaculares;

3. Con base en las diligencias realizadas por esta autoridad, se advierte que **dicha propaganda estuvo expuesta hasta el 24 veinticuatro de febrero 2 dos espectaculares, hasta el 25 veinticinco de febrero otros 2 dos espectaculares, al 28 veintiocho de febrero uno más y el último hasta el 11 once de marzo, todas de 2014 dos mil catorce.**
4. En autos no hay constancia que acredite que se hubieren involucrado recursos públicos; en concordancia con ello, en el expediente consta la documental pública consistente en el oficio emitido por el Director General de Servicios de Asistencia Técnica y Jurídica del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por medio del cual informó que habiendo consultado a la Secretaría de Finanzas del Congreso del Estado, mediante oficio SAF/473/2014, el cual obra en autos, y que señala que el Poder Legislativo del Estado no ha pagado ningún servicio publicitario relativo a la propaganda del segundo informe de actividades legislativas del diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar.

#### SEXTO. ANÁLISIS DE LOS HECHOS OBJETO DE DENUNCIA.

Del análisis de hechos acreditados se advierte que la propaganda relativa al segundo informe de actividades legislativas del diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, que permaneció expuesta a partir del 15 quince de febrero de la presente

## IEM-PA-14/2014

anualidad y hasta el 11 once de marzo de 2014 dos mil catorce, en concepto de esta autoridad, vulnera el artículo 70, párrafos once y doce del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, con base en el siguiente análisis y razonamientos jurídicos.

En primer término es importante dejar establecido que la reforma al artículo 134 constitucional en 2007 tuvo como uno de sus fines establecer un nuevo modelo de comunicación política, que asegurara mayor equidad de la contienda. Los cambios introducidos fueron resultado de la experiencia electoral de 2006, principalmente el intento de regular la propaganda gubernamental para evitar la influencia indebida de los servidores públicos en las elecciones, en el contenido de la propia exposición de motivos de la iniciativa de reforma se expresó sustancialmente lo siguiente:

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

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance

## IEM-PA-14/2014

del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

- En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y
- En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales.

Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

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

La prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno para realizar propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social durante las campañas electorales, salvo las excepciones de ley, y el **impedimento en todo tiempo para que dicha propaganda gubernamental sea utilizada para la promoción personalizada de cualquier servidor público.**

La Sala Superior con relación a lo previsto en el artículo 134 constitucional, en los recursos de apelación SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-7/2009, SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-11/2009, SUP-RAP-12/2009, entre otros, ha sostenido que **los principios de imparcialidad y equidad son los bienes jurídicos que se tutelan con la adición de los tres últimos párrafos del artículo 134 constitucional**, al respecto en dichas apelaciones estableció:

Con la reforma al artículo 134 constitucional, se buscó que los servidores públicos se abstengan de utilizar la propaganda institucional como un medio para promocionar la persona e imagen de cualquier servidor público y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Con motivo de la adición de los tres últimos párrafos, en esta disposición constitucional **se incorporan en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad**

## IEM-PA-14/2014

en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

Acorde con estas bases, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

En la última de dichas materias, además, resulta imprescindible tener en cuenta que los principios de **imparcialidad y equidad son los valores que se tutelan en el artículo 134 en comento, los cuales a su vez rigen a los comicios**, acorde con lo dispuesto en el párrafo segundo, Bases II y V del artículo 41 constitucional.

En el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional referida, se determinó que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberían adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en el Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor esto es, emitiendo las disposiciones locales que garantizaran el contenido del artículo 134 constitucional.

En Michoacán, se hicieron las adecuaciones pertinentes; dentro de la propaganda gubernamental (género), se considera a los informes de labores o gestión de los servidores públicos (especie), a la propaganda gubernamental *in genere* le aplican las normas y restricciones genéricas previstas en los artículos 134 de la Constitución Federal, 129 de la Constitución Local y 70 del Código Electoral del Estado, pero a la propaganda gubernamental en su vertiente específica de informes de labores, le aplica la norma especial y específica que señala, para el caso de Michoacán, el párrafo doce del artículo 70 referido.

Así, ha quedado establecido que **el artículo 134** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regula la propaganda gubernamental y tutela el principio de **equidad** y el de **imparcialidad** en la contienda, por lo tanto, **las regulaciones legales estatales en materia de propaganda gubernamental protegen los mismos valores, equidad e imparcialidad**, por lo tanto, siendo que los informes de labores de los servidores públicos son una especie dentro del género de propaganda gubernamental, las reglas y lineamientos que le rigen, salvaguardan la equidad y la imparcialidad en los procesos electorales.

En tanto que el pronunciamiento de este procedimiento se vincula a la difusión de informe de labores de un legislador, es importante dejar establecido que éstos, en

#### **IEM-PA-14/2014**

el desempeño de su cargo, realizan diversas acciones parlamentarias y de gestoría, teniendo además, el deber de rendir cuentas a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados obtenidos en el desempeño de su cargo, dado que con ello se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los legisladores electos.

Al respecto, **el artículo 7, fracción IX, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, establece como obligaciones de los diputados y diputadas, el de presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores**, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción.

No obstante lo anterior, a diferencia de otro tipo de servidores públicos, ni la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo ni la propia Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, prevé algún mecanismo, sistema o procedimiento que regule los términos en que los legisladores locales deban rendir a la ciudadanía su informe de labores.

En ese contexto, la rendición de informes por parte de los legisladores puede asumir diferentes modalidades, por ejemplo el uso de medios de comunicación o eventos multitudinarios, entre otros.

Sin embargo, independientemente de la forma que se adopte para rendir el informe de labores, este debe sujetarse a las restricciones que la normatividad Constitucional y electoral establecen, con la finalidad de que no se vulneren los principios de imparcialidad y equidad que deben prevalecer en los procesos electorales, sirve de sustento a este criterio, la Jurisprudencia número 10/2009, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dice:

**GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.**—De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios. Lo anterior porque tales restricciones, en cuanto a los sujetos a los que están dirigidas, comprenden a los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como cualquier otro ente público,

## IEM-PA-14/2014

quedando incluidos en el primero de los supuestos los legisladores, tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.

En lo particular, la propaganda objeto de denuncia es relativa a un informe de labores de un representante popular estatal, que si bien es su deber informar a la ciudadanía de su actuar, su difusión se encuentra debidamente regulada y sujeta a diversas restricciones, por lo que, para que la misma se considere legal, debe realizarse, en términos de los párrafos once y doce del artículo 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, los que imponen al respecto los siguientes requisitos:

1. La propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
2. No deberá contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, con independencia del origen de los recursos económicos.
3. Los mensajes para difundir los informes de labores **no serán considerados propaganda**, siempre que:
  - a) Su difusión se limite a una vez al año en el ámbito geográfico correspondiente al servidor público;
  - b) Que dicha difusión no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
4. La difusión no podrá tener fines electorales
5. No podrán difundirse dentro del periodo de campaña electoral, excepto cuando se trate de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, promoción turística y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

#### IEM-PA-14/2014

En ese mismo orden de ideas, debe tenerse en cuenta que **el principio de equidad en el proceso electoral es el valor que se protege al establecerse el periodo de difusión de los informes es el artículo 70**, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que es el ordenamiento sustantivo de la materia que regula la renovación de los poderes públicos del estado, lo que implica que al ser una norma netamente electoral, los bienes jurídicos que protege necesariamente son los que pueden tener una repercusión en un proceso electoral; de ahí que se concluya que el acotamiento temporal a la difusión de los informes de labores tiene como finalidad que los ciudadanos puedan ser informados por los servidores públicos sobre sus actividades y gestiones, pero en un lapso cierto, finito y suficiente para tener a su alcance los datos relativos al trabajo de sus representantes populares, sin que ello se traduzca en una sobre exposición de los mismos ante la ciudadanía, que puede verse influenciada en mayor o menor medida con la difusión continua y desordenada de propaganda sobre informes de gestión.

En efecto, la limitante legal sobre el tiempo que puede difundirse el informe de labores de los servidores públicos pretende evitar que se generen desequilibrios en las condiciones que prevalecerán para los actores políticos en el proceso electoral respectivo, de manera que, al indicar un parámetro temporal que acota la difusión de este tipo de propaganda, propicia, en principio, que el proceso electivo correspondiente se desarrolle, en la mayor medida posible, en condiciones de igualdad y equidad para los actores políticos, sean partidos políticos, candidatos de partidos políticos, candidatos independientes, e incluso, genera que los procedimientos de selección interna de candidatos se dé con esa misma base de equidad.

Al respecto, cabe destacar que la limitación de difundir los informes de labores por 13 trece días únicamente, se ubica precisamente en el Capítulo Quinto del Código Electoral local, denominado **DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA Y LA PROPAGANDA ELECTORAL**, dicha circunstancia proporciona un elemento adicional para robustecer la conclusión de que la propaganda de los informes de labores que se expone fuera de los lineamientos ahí establecidos, puede tener impacto en el proceso electoral, pues se localiza en el apartado señalado que consta de los artículos 70 a 74 que regulan las campañas electorales, la propaganda electoral, los gastos de campaña, tipos de propaganda, entre otros, todos ellos temas de incidencia directa en los procesos electorales .

IEM-PA-14/2014

La permisión y la restricción de difusión de los informes de labores de servidores públicos se prevén en el artículo 70, párrafo doce, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en la siguiente forma:

Los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, **no serán considerados como propaganda, siempre que** la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

La finalidad que persigue la restricción temporal que establece la disposición de la legislación electoral en el Estado de Michoacán, ya sea en proceso electoral, así como fuera de éste, de siete días antes y cinco días después a la realización del informe, es necesaria para evitar que la propaganda gubernamental pudiera influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales, de lo contrario estamos frente a la violación de los principios de legalidad y equidad, así como el de imparcialidad en aplicación de recursos cuando éstos sean públicos.

En ese sentido, se entiende por propaganda gubernamental, tal como lo establece el artículo 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán, la permitida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente tanto a nivel estatal como municipal, con independencia del origen de los recursos, que deberá tener fines informativos, educativos o de orientación social, y en la misma, los servidores públicos no podrán vincular su cargo, imagen, nombre, voz o cualquier símbolo que implique promoción personalizada.

Así, la propaganda institucional o gubernamental, incluidos los informes de actividades de los servidores públicos, será información relacionada con programas que resultan del ejercicio de las políticas públicas y que corresponden a una cuestión de interés público, deberá identificarse el cargo que ostentan, tener expresamente un contenido que guarde relación directa con su labor, esto es,

#### **IEM-PA-14/2014**

hacer del conocimiento de la ciudadanía determinadas actividades estrechamente vinculadas con sus funciones encomendadas o, en el caso de los legisladores, posiciones políticas llevadas al seno de la legislatura como iniciativas de ley, pero sólo para contribuir a la formación de una opinión pública bien informada y presentar resultados a la ciudadanía de sus gestiones, dentro del parámetro de temporalidad y geográfico que la norma autoriza.

Para que en la propaganda gubernamental resulte lícito el uso de imágenes y nombres de los titulares de los órganos de gobierno, no debe rebasar el marco meramente informativo e institucional, la proporcionalidad de los mismos y de la información que aporten respecto del resto de la información institucional, es decir, es permisible el uso de propaganda por parte de los entes públicos, partidos políticos y servidores públicos en los que se ostente la fotografía o el nombre de algún servidor público, siempre y cuando esa inserción revista un carácter meramente informativo, de comunicación con los ciudadanos o de rendición de cuentas, así como de difusión de mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos, la cual de limitarse a esos aspectos, no se considera violatoria de la normatividad electoral.

Lo que en realidad constituye una prohibición, es la utilización de expresiones o frases que sugieran, fomenten o estén dirigidas a evidenciar que la acción desplegada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones le ha dotado de una dimensión especial que incremente sus posibilidades o las de la opción política con la que se le identifica, de alcanzar algún éxito electoral, porque esto último implica necesariamente una propaganda de su imagen que se encuentra proscrita por el marco constitucional, legal y reglamentario a fin de preservar el principio de equidad en la contienda.

Esta autoridad considera que el artículo 70, párrafo doce, se debe interpretar en el sentido de que los informes de labores no serán considerados como propaganda gubernamental violatoria del régimen electoral (de cualquiera de los principios que lo rigen), siempre que, dicha difusión se lleve a cabo cumpliendo con las restricciones ahí impuestas y que son que se lleve a cabo una vez al año, con cobertura regional en el ámbito geográfico del servidor público que lo presente y que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, condiciones que al incumplirse daría lugar a considerarla como propaganda que vulnera el régimen electoral, que violenta los principios de legalidad y equidad.

## IEM-PA-14/2014

La lectura anterior deriva de la literalidad del artículo 70 al establecer en su texto la frase condicionante “*siempre que*”, que indica que mientras los mensajes en los medios de comunicación para dar a conocer los informes de labores o gestión se limiten a una vez al año, al ámbito geográfico así como a la temporalidad ahí establecida, no serán considerados propaganda, por lo que interpretando a *contrario sensu* se entiende que lo opuesto a esa disposición se considerará propaganda violatoria de dicho artículo y a los valores que tutela, esto es la de equidad, legalidad y, el de imparcialidad, según sea el caso, si se hubieren utilizado recursos públicos, siempre que dicha propaganda afecte algún proceso electoral en concreto o simplemente porque dicha propaganda se sobreexpuso fuera de los tiempos establecidos por la ley, lo cual debe analizarse en cada caso atendiendo a las circunstancias particulares de cada asunto.

Asimismo, si la propaganda relativa al informe de labores contiene la imagen, el nombre, la voz del servidor público y la misma incumple los parámetros de temporalidad y geografía establecidos se traduce en promoción personalizada ilegal, ya que al exceder los límites de tiempo y espacio territorial, no estaría justificada su difusión y permanencia, y en ese contexto al rebasar los límites referidos pierde la proporcionalidad que debe revestir la propaganda gubernamental con fines informativos.

En concepto de esta autoridad la propaganda que se analiza se considera institucional o gubernamental, pero transgrede las disposiciones legales al haber permanecido expuesta fuera del plazo permitido por la ley.

Al respecto es necesario distinguir que en el régimen jurídico electoral michoacano, se hizo una precisión tratándose de propaganda gubernamental, al indicarse que las restricciones establecidas aplicarían con independencia del origen de los recursos económicos que se hubieren empleado, dicho elemento explícito en la norma local, evidencia que no sólo se pretendió tutelar el uso imparcial de recursos públicos sino también el principio de equidad en la contienda, esto es, se advirtió que había posibilidad de que algún servidor difundiera propaganda de contenido gubernamental con recursos privados, pero que bajo el argumento de no ser sufragada con recursos públicos pudiera quedar excluida de las restricciones, lo que generaría el desequilibrio que el legislador quiso evitar en la exposición excesiva de los servidores públicos.

#### IEM-PA-14/2014

Finalmente, cabe aclarar que el objeto de denuncia en el presente asunto se refiere a diversos tópicos, propaganda gubernamental, uso de recursos públicos y promoción personalizada; debe dejarse claro que cada uno de ellos es independiente del otro y no necesariamente tienen vinculación directa, en tanto que puede existir propaganda gubernamental que no implique ni uso de recursos públicos ni promoción personalizada; también puede existir, en otra hipótesis, uso de recursos públicos en propaganda que no sea gubernamental, con o sin promoción personalizada de algún sujeto; asimismo, puede darse la promoción personalizada en propaganda no gubernamental y sin el uso de recursos públicos, por citar algunas posibilidades; en ese sentido, el artículo 70 párrafo noveno contiene la prohibición de promoción personalizada desde seis meses antes de que inicie el proceso electoral, pero dicha disposición, de ninguna manera debe entenderse aplicable a la propaganda gubernamental por las razones siguientes.

La promoción personalizada está prohibida tanto para servidores públicos como para ciudadanos que no ostentan dicho carácter, el diseño normativo electoral local así lo deja ver, al distinguir incluso en el uso del lenguaje a los sujetos destinatarios de la norma, en el artículo 70, en que alude a “ciudadano” y a “servidores públicos”

La propaganda gubernamental está regulada específicamente en los párrafos siete, once y doce del artículo 70 del Código, en dichos apartados se señala expresamente las reglas a que deben sujetarse los “servidores públicos” al difundir la misma, en dichas disposiciones se indica restricción temporal al respecto, esto es, se proscribire en tiempo de campaña electoral, con algunas salvedades, y se establece el lapso para difundir los informes de gestión; en ese contexto, el párrafo noveno de dicho artículo señala que **“ningún ciudadano” podrá promocionar su imagen o nombre con la finalidad de obtener una candidatura, desde seis meses antes de que inicie el proceso electoral**, lo que en concepto de esta autoridad, debe entenderse referido únicamente a los ciudadanos que no tienen el carácter de servidores públicos.

En esa lógica, no quiere decir que los servidores públicos, bajo ese apartado noveno del artículo 70, y dado que no pierden su carácter de ciudadanos, pueden hacer promoción personalizada hasta antes de los seis meses de inicio del proceso electoral, sino que debe entenderse que los servidores públicos tienen sus propios parámetros de temporalidad establecidos en las normas constitucionales y legales, los cuales además atienden a razones y lógicas

**IEM-PA-14/2014**

distintas de las que se toman en cuenta para regular las conductas de los ciudadanos que no tienen una preponderancia o primacía ante los habitantes de cierta localidad por no ser personas públicas.

No pasa inadvertido para esta autoridad, que no resulta posible interpretar el mandato constitucional en el sentido de que existe un impedimento absoluto para insertar imágenes o identificar a servidores públicos, pues ello entraría en contradicción con el derecho a la información que garantiza el artículo 6°, de la Constitución Federal, que se traduce en el derecho que tienen los ciudadanos de conocer a sus autoridades.

Este diverso derecho fundamental, conlleva por supuesto el conocimiento directo y objetivo de quiénes son y cuál es el nombre del titular de los órganos de gobierno, siempre y cuando el uso de esa imagen no rebase el marco meramente informativo e institucional, así como el temporal.

Esta autoridad administrativa considera que, aún y cuando la citada propaganda institucional en todo caso, deriva de la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas a la ciudadanía, los informes de labores de los legisladores de los estados, entre otros servidores públicos, deben considerarse como información pública obligatoria, cuando la difusión de estos rebasa los límites legales establecidos, dicha actuación debe ser sujeta a responsabilidad y sanción.

Con base en los argumentos anteriores, se considera que los hechos denunciados constituyen propaganda infractora de la normatividad electoral, como se expone a continuación.

Como ha quedado acreditado, la propaganda en estudio es relativa al informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, existencia de la misma que fue constatada por esta autoridad en 6 seis espectaculares, de los que se tienen dos modelos o tipos, que se clasifican por su contenido, como a continuación se ejemplifica:

El contenido de 5 cinco espectaculares es el siguiente:

## IEM-PA-14/2014



- Fotografía de Alfonso Martínez Alcázar
- Frase " Más Apoyos y Menos Impuestos"
- Leyenda "CONTIGO SIEMPRE" (con letras en color blanco con un fondo resaltado de color azul)
- Del lado derecho el escudo de la LXXII Legislatura de Michoacán y debajo del escudo la leyenda 2° Informe de Actividades Legislativas,
- "ALFONSO MARTÍNEZ" (letras en color blanco con un fondo resaltado de color azul)

El espectacular restante contiene lo siguiente:



IEM-PA-14/2014

- Fotografía de Alfonso Martínez Alcázar
- Lado derecho el escudo de la LXXII Legislatura de Michoacán y debajo la leyenda 2º Informe de Actividades Legislativas, y
- Frase “Más Orden y Menos Deudas”
- Leyenda “CONTIGO SIEMPRE”, (con letras color blanco con un fondo resaltado de color azul)
- “ALFONSO MARTÍNEZ” (letras en color blanco con un fondo resaltado de color azul)

Al tratarse de una propaganda relativa al informe de labores, encuentra como uno de sus límites la temporalidad en que puede ser difundida, esta es de **7 siete días anteriores y 5 cinco días posteriores a que se lleve a cabo el informe**, por lo que en este caso, si el informe rendido por el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar se llevó a cabo el domingo 09 nueve de febrero de 2014 dos mil catorce, dicha temporalidad debía ajustarse a lo siguiente:

<b>7 días anteriores</b>	<b>Presentación del informe</b>	<b>5 días posteriores</b>
02 al 08 de febrero de 2014	09 de febrero de 2014	10 al 14 de febrero de 2014

Sin embargo, como quedó acreditado en autos con las actas circunstanciadas sobre verificación de existencia de la propaganda denunciada llevada a cabo por servidores públicos autorizados de la Secretaría General, los espectaculares objetos de denuncia permanecieron exhibidos por más tiempo del señalado en dicho plazo, es decir, rebasaron ese límite temporal como se detalla a continuación:

<b>No.</b>	<b>Espectacular</b>	<b>Periodo de permanencia después del 14 de febrero de 2014</b>	<b>Días con los que se excedió</b>
<b>1</b>	Av. Madero número 6583	<b>15 al 24 de febrero</b>	<b>10 días</b>
<b>2</b>	Periférico República sin número	<b>15 de febrero al</b>	<b>25 días</b>

#### IEM-PA-14/2014

		11 de marzo	
3	Autopista Morelia-Pátzcuaro Km 14+400	15 al 24 de febrero	10 días
4	Autopista Morelia-Uruapan, en el entronque Uruapan – Lázaro Cárdenas	15 al 28 de febrero	14 días
5	Avenida Francisco I. Madero Poniente número 6015	15 al 25 de febrero	11 días
6	Avenida Francisco I. Madero Poniente Número 7112	15 al 25 de febrero	11 días

Lo anterior, permite concluir que **la propaganda correspondiente al segundo informe legislativo del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcazar, conculcó la normativa electoral vigente, en específico la temporalidad permitida para su difusión en el artículo 70 penúltimo párrafo, transgrediendo el principio de legalidad** que debe regir en materia electoral.

Es importante dejar establecido que en este caso, no se actualiza la vulneración al principio de equidad, con base en los siguientes razonamientos.

En primer término, aún y cuando efectivamente existió una exposición de propaganda gubernamental, relativa al segundo informe de labores legislativas del congresista local señalado, a la última fecha en que esta autoridad certificó la permanencia de la misma, aún faltaban 9 nueve meses para que diera inicio el proceso electoral ordinario del 2015, por lo que, con la misma no se vislumbra impacto o incidencia alguna en dicho proceso electoral.

Por otro lado, no pasa inadvertida para esta autoridad la reciente reforma Constitucional y legal en el ámbito federal, mediante la cual se determinó que la fecha de las próximas elecciones federales y locales serán el primer domingo del mes de junio de 2015, señalándose en el artículo noveno transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales además, el inicio del proceso electoral la primer semana del mes de octubre de ese mismo año, sin embargo, al día de hoy, en el Estado de Michoacán no ha concluido el proceso de armonización constitucional y legal local con el nuevo régimen federal, además de que, con base en el artículo tercero transitorio de la Ley General referida, los asuntos que están en trámite a la entrada en vigor de dicho decreto, deben ser resueltos conforme a la norma vigente al momento de su inicio.

**IEM-PA-14/2014**

Por lo anterior, un análisis o determinación por parte de este órgano electoral en sentido contrario, implicaría una aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de las partes en el presente procedimiento, prohibición expresa contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pasan inadvertidos para esta autoridad los argumentos vertidos por el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, consistentes en que la permanencia de la propaganda denunciada no sea un hecho propio, afirmación insuficiente para eximirlo de responsabilidad porque ante la normatividad electoral, el sujeto de responsabilidad lo es el propio Diputado local, según los artículos 293 y 294 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, con independencia de que para el cumplimiento de sus deberes tenga que auxiliarse de terceros a quienes no puede responsabilizar del cumplimiento de normas que le regulan su actuar.

En efecto, el servidor público en todo caso, debió tomar medidas que le permitieran acatar cabalmente la norma que le imponía el deber de respetar el plazo de difusión de informes, y aunque señala que giró oficios a las empresas EMN Emprendedores, S.A. de C.V., Sustentabiliza, S.A. de S.R.L. y Naranti México, S.A. de C.V. , para que retiraran la publicidad, a efecto de no vulnerar la legislación electoral, debió vigilar que las personas morales o físicas a la que contrató para la publicidad, la retiraran en el momento pactado, de lo contrario, sustituir en la tarea del retiro a la empresa, además de ejercitar alguna acción legal en contra de la misma por incumplimiento de contrato, dar aviso a esta autoridad respecto a dichos hechos, deslindándose públicamente de la permanencia de su propaganda, de lo que no hay constancias en autos ni manifestación alguna que refiera alguna medida similar a las mencionadas, por lo que se advierte el consentimiento de la exposición extemporánea de los espectaculares.

Por lo anterior, es que esta autoridad electoral llega a la determinación de que la propaganda analizada, transgrede los límites establecidos en la norma electoral estatal, ya que como propaganda de informe de labores, rebasó el plazo permitido para su exposición, es decir, el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, vulneró con su actuar lo establecido en el artículo 70, párrafos once y doce, en relación con el 294, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

#### **IEM-PA-14/2014**

Ahora bien, toda vez que la infracción en estudio y que ha quedado demostrada, versa sobre la violación al artículo 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, por la sobre exposición de la propaganda del funcionario que nos ocupa, transgrediéndose en consecuencia el principio de legalidad y no por las infracciones a los artículos 134 y 129 Constitucionales, relativas a la equidad e imparcialidad, es por tal motivo que a criterio de este órgano electoral no se actualiza el supuesto previsto en el numeral 305 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

#### **RESPONSABILIDAD POR CULPA IN VIGILANDO.**

Los partidos políticos no solo pueden ser sancionados por las conductas ilícitas que por sí mismos cometan en contravención a la normatividad electoral, ya que son vigilantes del actuar de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes o incluso de terceros, siempre y cuando la conducta de éstos sea en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del instituto político en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines; por ende, también pueden responder de la conducta de tales sujetos, con independencia de la responsabilidad que le resulte a cada individuo en lo particular, en tanto que como institutos políticos detentan una posición de garantes respecto de la conducta de aquellos, con el fin de que ajusten su proceder a los cauces de la legalidad. Criterio que se recoge en la tesis relevante, publicada con la clave S3EL034/2004, en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 754 a 756, cuyo rubro refiere: **PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.**

En tal contexto, es posible establecer que los partidos políticos son responsables de la conducta de sus miembros y demás personas, cuando desplieguen conductas relacionadas con sus actividades que puedan redituales un beneficio en la consecución propia de sus fines, o simplemente provoquen una desmejora en perjuicio de terceros, al no emitir los actos necesarios tendentes a evitar eficazmente, la transgresión de las normas cuyo especial cuidado legalmente se le encomienda en su carácter de garante. De ahí que, se puede dar tanto una responsabilidad individual (de la persona física integrante del partido), como una responsabilidad del partido por las infracciones por ellos cometidas, al implicar el correlativo incumplimiento de su obligación de garante, al haber aceptado, tolerado u omitido verificar, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus

IEM-PA-14/2014

consecuencias y posibilita su sanción, sin perjuicio de la responsabilidad individual del infractor material.

Entonces, la *culpa in vigilando*, coloca a los partidos políticos en una posición de garante, cuando sin mediar una acción concreta de su parte, existe un deber legal, contractual o de facto para impedir una acción infractora del orden normativo. Por lo que hace al carácter de garante de los partidos políticos, se debe precisar que estos institutos tienen el deber legal de velar por el estricto cumplimiento del orden jurídico.

El instituto político, en cumplimiento a su deber especial de cuidado y dadas las expectativas legales que se imponen a un sujeto garante, debió implementar medidas idóneas, eficaces y proporcionales a sus derechos y obligaciones, encaminadas a lograr que el servidor público, realizara actos tendentes a la suspensión de los promocionales, el retiro de su divulgación y, en general, evitar que el ilícito se consumara o continuara.

Sobre el particular, el partido político, debió vigilar que la propaganda relativa al informe de gestión del diputado que es su militante, no se expusiera más allá del plazo establecido por la ley y en caso de que se excediera del mismo, debió por un lado, tomar las acciones necesarias para lograr que el servidor público cumpliera con el retiro de la misma, y por otro lado, rechazar o deslindarse de la exposición de la propaganda, al no realizarlo, queda evidenciada su responsabilidad por *culpa in vigilando*, dada la calidad de garante que tenía respecto del diputado.

La responsabilidad a través de la *culpa in vigilando*, se atribuye a partir de tres aspectos.

- a. La irregular permanencia de los espectaculares, que transgredieron el término establecido para su colocación.
- b. El vínculo que existe entre el partido y el Diputado, derivado de su militancia.
- c. El deber de cuidado al que estaba obligado el partido respecto de las personas vinculadas a este.

En esas condiciones, el acta de inspección y verificación de propaganda realizada por este instituto sirvió para determinar la colocación de los espectaculares fuera

#### **IEM-PA-14/2014**

del plazo permitido por la normatividad, la militancia del servidor público es un hecho público y notorio, al haber sido postulado por ese instituto y pertenecer a la bancada del mismo.

A partir de la *culpa in vigilando* se colocó al Partido en una **posición de garante**, puesto que tenía un deber legal para impedir una acción infractora del orden normativo. En ejercicio de esa posición de garante, debió implementar medidas idóneas, eficaces y proporcionales a sus derechos y obligaciones, encaminadas a lograr el retiro de los espectaculares y, en general, evitar que el ilícito se consumara o continuara.

La conducta pasiva y tolerante del Partido en cuestión, al no actuar diligentemente, conduce a sostener que **incumplió con su deber de garante**, lo cual denota la falta de cuidado, previsión, control y supervisión, incurriendo por tal motivo en responsabilidad.

Respecto a la exposición de la propaganda fuera de tiempo, no existe constancia de que el partido político se haya deslindado. La efectividad del deslinde de responsabilidad por parte de los partidos políticos, se surtirá cuando las acciones o medidas tomadas al efecto por el partido resulten eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables.

Una medida o acción válida para deslindar de responsabilidad a un partido político, será:

**a) Eficaz**, cuando su implementación esté dirigida a producir o conlleve al cese o genere la posibilidad de que la autoridad competente conozca del hecho y ejerza sus atribuciones para investigarlo y, en su caso, resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;

**b) Idónea**, en la medida en que resulte adecuada y apropiada para ello;

**c) Jurídica**, en tanto se utilicen instrumentos o mecanismos previstos en la Ley, para que las autoridades electorales (administrativas, penales o jurisdiccionales) tengan conocimientos de los hechos y ejerzan, en el ámbito de su competencia, las acciones pertinentes. Por ejemplo, mediante la formulación de la petición de las medidas cautelares que procedan;

IEM-PA-14/2014

- d) *Oportuna*, si la medida o actuación implementada es de inmediata realización al desarrollo de los eventos ilícitos o perjudiciales para evitar que continúe; y
- e) *Razonable*, si la acción o medida implementada es la que de manera ordinaria podría exigirse al partido político de que se trate, siempre que esté a su alcance y disponibilidad el ejercicio de las actuaciones o mecanismos a implementar.

Es decir, la forma en que un partido político puede cumplir con su obligación de garante y liberarse de la responsabilidad, tendría que ser mediante la adopción de medidas o la utilización de instrumentos apropiados para lograr, preventivamente, el resarcimiento de los hechos ilícitos o perjudiciales que se realizan o contengan la pretensión de revertir o sancionar las actuaciones contrarias a la Ley.

Por ende, si la acción o medida llevada a cabo por un partido político para deslindarse de responsabilidad no reúne las características antes enunciadas, entonces, no podrían considerarse efectivas en los términos señalados, criterio que ha sido sustentado en la tesis jurisprudencial 17/2010, bajo el rubro **“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”**.

Los espectaculares en cuestión constituyeron una violación al límite temporal establecido por la norma electoral para la difusión del informe de labores legislativas del Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, mismo que fue postulado por dicho instituto político y que es una figura pública identificada ampliamente por la ciudadanía con ese partido político, dado que es público y notorio que milita en el mismo y que a la fecha es Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de ahí que su actividad pública o política se vincule a su partido de origen aún cuando no existe algún vínculo contractual entre las empresas de publicidad y el partido político; por lo tanto debe decirse que la conducta omisiva en que incurrió dicho instituto político al no repudiar o deslindarse de la conducta ilegal que desplegó su militante al difundir fuera del plazo concedido por la ley, la propaganda objeto del presente procedimiento, implica la aceptación de sus consecuencias materiales y jurídicas.

De lo anterior, es válido afirmar que el partido político denunciado no actuó como garante de la legalidad, al omitir implementar los actos idóneos y eficaces para asegurar que la conducta de su militante, se ajustara a los principios del estado

#### **IEM-PA-14/2014**

democrático e intentar de manera real, objetiva y seria deslindarse de la difusión que vulneró el principio de legalidad.

Se estima que el Partido Acción Nacional, tuvo la posibilidad de implementar diversas acciones con el objeto de repudiar la conducta desplegada, toda vez que existían medios legales que podrían evidenciar su actuar diligente, como son:

- a) La comunicación con su militante en que hiciera de su conocimiento el rechazo del partido a la difusión extemporánea de la propaganda relativa a su informe de labores,
- b) La manifestación a la ciudadanía, por cualquier medio de comunicación, como pudo ser incluso su página de internet, prensa escrita, menciones, o alusiones respecto a su desacuerdo en los foros públicos mediante los cuales el partido político realiza sus actividades.
- c) El aviso a la autoridad electoral para que, en uso de sus atribuciones investigara y deslindara la responsabilidad en que pudieron incurrir.

Lo anterior, tenía un efecto inhibitorio de su continuación en el tiempo y constituiría una acción que evidenciara el repudio y desacuerdo con esa conducta. Sin embargo, ninguno de ellos se realizó, aún y cuando se trata de acciones proporcionales y de posible ejecución para el partido político.

Por tanto, la conducta omisa del Partido Acción Nacional constituye una violación a los deberes que le imponen los artículos 40, fracción XIV en relación con el 303, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que establecen que:

**ARTÍCULO 40.** Los partidos políticos están obligados a:

...

XIV. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

**ARTÍCULO 303.** Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este Código y demás disposiciones aplicables al mismo;

...

IEM-PA-14/2014

Una vez acreditada la infracción y la responsabilidad indirecta del Partido Acción Nacional, lo procedente sería determinar e individualizar la sanción aplicable con base en la norma aplicable, sin embargo, existe para este Consejo General una imposibilidad constitucional de realizarlo, debido a que en el régimen administrativo sancionador electoral vigente en el Estado de Michoacán, no está prevista sanción alguna para los partidos políticos que incurran en responsabilidad administrativa.

En efecto de un análisis integral de las disposiciones constitucionales y legales vigentes en materia electoral en el Estado de Michoacán, se desprende que **no** se prevé un catálogo de sanciones aplicables a los infractores de aquéllas.

Es preciso mencionar que dicho vacío jurídico no preexiste, sino que se actualiza sólo en el sistema jurídico electoral vigente en el Estado de Michoacán, ya que el Código Electoral publicado el 4 cuatro de mayo de 1995, mil novecientos noventa y cinco, preveía en su artículo 279, un catálogo de sanciones que podían ser impuestas a los partidos políticos en caso de que se determinara su responsabilidad administrativa con motivo de las infracciones cometidas a dicho Código, pero derivado de la reforma publicada el 30 treinta de noviembre de 2012, dos mil doce, dejó de preverse en el Código Electoral y no se advierte tal regulación en algún otro ordenamiento, ni constitucional ni legal, sin que esta autoridad conozca la razón de dicha circunstancia, pero independientemente de cuál sea la razón, eso impide que este órgano electoral sancione, porque para hacerlo, tendría que legislar materialmente y ello no le compete, ya que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está expresamente autorizado.

Lo anterior se ampara en la garantía de legalidad, que se encuentra prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e implica que las autoridades administrativas deben actuar sólo dentro del ámbito de sus competencias y no pueden ejercer atribuciones que no les hayan sido conferidas de manera expresa en la ley.

En ese sentido, los artículos referidos contienen el principio de legalidad, que esencialmente implica:

#### IEM-PA-14/2014

1. El principio de reserva legal, que significa que lo que no está prohibido está permitido, aplicable a los ciudadanos, además comprende el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, que sólo las normas legislativas determinan la causa del incumplimiento o falta.
2. El supuesto normativo y **la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.**
3. La norma jurídica que prevea una falta o sanción, deberá estar expresada en forma escrita, a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, para así dar vigencia a los principios de certeza y objetividad.
4. Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta

En materia administrativa sancionadora electoral, rige el principio de legalidad, que comprende también al de tipicidad, de acuerdo con el cual la conducta que la ley considera constitutiva de infracción, así como su sanción, deben estar definidas en la misma.

En materia administrativa, se hace imposible la descripción literal de los tipos infractores, esto debido a la multiplicidad de los valores protegidos por las normas, de ahí que se establezca como un tipo genérico el incumplimiento de los deberes previamente determinados y la violación de las prohibiciones, lo que no vulnera el principio de tipicidad, ya que la garantía de seguridad jurídica de conocer las consecuencias jurídicas de la conducta, se cumple cuando se determina de manera cierta que la infracción a las normas legales trae como consecuencia una sanción determinada.

Por otro lado, en materia electoral, cuando existe un catálogo de sanciones, normalmente se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora su aplicación, siempre bajo las reglas concretas a seguir para su individualización en cada caso.

Lo anterior conduce a otro principio establecido en los artículos ya referidos, íntimamente ligado con el de legalidad y que es de seguridad jurídica, que busca impedir la arbitrariedad de las autoridades, sujetándolo a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente, por lo que si las autoridades actuaran fuera de esa legalidad, trastocarían ese derecho fundamental que por el contrario debe estar protegido por las mismas.

IEM-PA-14/2014

Precisamente para garantizar el derecho a la seguridad jurídica, uno de los principios que deben observar las autoridades es el de ***Nullum poena sine lege***, no hay pena sin ley, esto es, la ley es el fundamento del deber ser de la pena y de la posibilidad de su imposición y en dicha ley deben estar determinadas de antemano las infracciones y sus consecuencias, lo cual es, derecho fundamental de aquel a quien se reproche una conducta, ya que debe conocer cierta y previamente las conductas prohibidas o las que lo puedan conducir a cometer infracciones a la norma, pero de igual manera saber cuáles serán las sanciones o penas a las que se puede hacer acreedor, es la seguridad jurídica, misma que todas las autoridades, a partir del párrafo tercero del artículo 1 Constitucional deben proteger y garantizar.

Lo anterior se robustece con el criterio que en relación con el principio de legalidad a que nos hemos venido refiriendo, ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que se refleja en la Jurisprudencia 7/2005, bajo el siguiente rubro y contenido:

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.-** Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o **sancionador** del Estado (ius puniendi), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido **principio constitucional de legalidad electoral** en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: **La ley ... señalará las sanciones** que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del **principio general del derecho nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta**, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que **en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal** (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo **las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción;** b) El supuesto normativo y **la sanción deben estar determinados legislativamente** en forma previa a la comisión del

#### IEM-PA-14/2014

hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.<sup>4</sup> (El resaltado es propio)

Por lo anterior, este órgano colegiado electoral, se ve imposibilitado a aplicar alguna sanción al partido político en cuestión, sin embargo, debe tenerse presente que con independencia de que no se aplique una sanción administrativa por la responsabilidad determinada, las infracciones acreditadas constituyen antecedentes del próximo proceso electoral, de ahí la pertinencia de su análisis y valoración en el presente procedimiento.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 152 fracción XXXIX y 318 del Código Electoral del Estado, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO.** El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, es competente para conocer y resolver el presente procedimiento administrativo.

**SEGUNDO.** Resultó parcialmente procedente la queja interpuesta por la parte actora en contra de los denunciados, en términos del considerando sexto de esta resolución.

Por las razones expuestas en el considerando sexto no se sanciona a los denunciados dentro del presente procedimiento.

---

<sup>4</sup> Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 587 y 588.



**IEM-PA-14/2014**

**TERCERO. NOTIFÍQUESE personalmente** a las partes con copia certificada de la presente; háganse las anotaciones pertinentes en el libro de registro y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto totalmente concluido.

Así lo aprobaron- por unanimidad de votos los Consejeros Dr. Ramón Hernández Reyes, Dr. Rodolfo Farías Rodríguez, Mtro. Humberto Urquiza Martínez, Lic. María de Lourdes Becerra Pérez y Lic. José Antonio Rodríguez Corona, y, bajo la presidencia del primero de los mencionados, ante la Secretaria General que autoriza, Lic. Marbella Liliana Rodríguez Orozco.- Doy Fe.-----

---

**DR. RAMÓN HERNÁNDEZ REYES**  
**PRESIDENTE DEL INSTITUTO**  
**ELECTORAL DE MICHOACÁN.**

---

**LIC. MARBELLA LILIANA RODRÍGUEZ**  
**OROZCO**  
**SECRETARIA GENERAL DEL**  
**INSTITUTO ELECTORAL DE**  
**MICHOACÁN.**