

**Órgano:**

Consejo General

**Documento:**

Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán respecto del procedimiento administrativo identificado con la clave IEM-PA-19/2014, iniciado con motivo de la denuncia presentada en contra de la Diputada Bertha Ligia López Aceves, respecto de diversa propaganda relativa a su segundo informe legislativo.

**Fecha:**

18 de julio de 2014





IEM-PA-19/2014

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO IDENTIFICADO CON LA CLAVE IEM-PA-19/2014, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA EN CONTRA DE LA DIPUTADA BERTHA LIGIA LÓPEZ ACEVES, RESPECTO DE DIVERSA PROPAGANDA RELATIVA A SU SEGUNDO INFORME LEGISLATIVO.**

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

**V I S T O S** para resolver los autos que integran el expediente del procedimiento administrativo sancionador, registrado con la clave IEM-PA-19/2014, integrado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la ciudadana **BERTHA LIGIA LÓPEZ ACEVES**, Diputada local, respecto de supuestos hechos que constituyen promoción personalizada, que desde su concepto vulneran la normatividad electoral; y

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

**PRIMERO.** El 19 diecinueve de marzo del 2014 dos mil catorce, el Licenciado Jesús Remigio García Maldonado, en cuanto representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, presentó en la Oficialía de Partes de este órgano electoral, denuncia en contra de la ciudadana Bertha Ligia López Aceves, Diputada Local del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por la difusión de diversa propaganda relativa a su informe de labores, que en concepto del denunciante, infringe los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 129, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 70, párrafos once y doce, 294, fracciones III y VI, 333 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo .

**SEGUNDO.** El 20 veinte de marzo del presente año, la Secretaria General dictó acuerdo mediante el cual se tuvo por recibida la queja y anexos presentados por la denunciante, ordenando el inicio del procedimiento ordinario sancionador IEM-PA-19/2014; autorizó a personal adscrito a esa área a fin de verificar la existencia de la propaganda objeto de denuncia en la ciudad de la Piedad, Michoacán, y de igual manera decretó el inicio del periodo de investigación.

IEM-PA-19/2014

**TERCERO.** Los días 24 veinticuatro y 25 veinticinco de marzo del año en curso, se llevó a cabo la verificación de ubicación y existencia de propaganda en la ciudad de La Piedad, Michoacán, a las líneas verde y naranja, del servicio de transporte público en las rutas señaladas por el partido denunciante, detectándose la existencia de 2 dos camiones con publicidad colocada.

**CUARTO.** El 1 uno de abril del 2014 dos mil catorce, mediante acuerdo, se dictó la admisión de la denuncia, se admitieron la pruebas ofrecidas por el partido denunciante y se ordenó el emplazamiento a la denunciada y al Partido Acción Nacional, para que comparecieran a contestar por escrito lo que a sus intereses conviniera y aportaran los elementos de prueba que estimaran pertinentes.

**QUINTO.** El 1 uno de abril del año en curso, el Presidente y la Secretaria General de este Instituto dictaron medidas cautelares, mediante las cuales se ordenó a la ciudadana Bertha Ligia López Aceves, el retiro de la propaganda sobre su informe de labores, para el efecto de que cesaran provisionalmente los actos que, desde la perspectiva del denunciante, constituyen violaciones a la normatividad electoral, consistentes en presunta promoción personalizada. De igual manera se requirió al Partido Acción Nacional, para que adoptara las medidas necesarias y eficaces, para coadyuvar al cumplimiento de lo ordenado; dichas medidas cautelares quedaron firmes, en virtud de no haber sido impugnadas.

**SEXTO.** Mediante acuerdo del 8 ocho de abril de la presente anualidad, se tuvo a la ciudadana Bertha Ligia López Aceves, así como al representante del Partido Acción Nacional, presentando escritos mediante los cuales hicieron diversas manifestaciones sobre el cumplimiento de las citadas medidas cautelares, ordenándose en tal proveído llevar a cabo la verificación de su cumplimiento.

**SÉPTIMO.** El 10 diez de abril del año en curso, por conducto de funcionario autorizado por la Secretaría General, se llevó a cabo la verificación del retiro de la propaganda ordenado en las medidas cautelares concedidas, elaborándose el acta circunstanciada correspondiente, pudiendo constatar que ya no se encontraba colocada.

IEM-PA-19/2014

**OCTAVO.** El 10 diez de abril de 2014 dos mil catorce, se tuvo a Bertha Ligia López Aceves, por contestando la denuncia presentada en su contra, así como señalado domicilio para recibir notificaciones y autorizando personas para recibirlas en su nombre, y ofreciendo los elementos de prueba que considero pertinentes. De igual manera se tuvo al Partido Acción Nacional, por no contestando la queja. En el mismo proveído, se requirió a la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, a fin de que informara si los servicios publicitarios objeto de investigación, fueron cubiertos con recursos económicos de ese Órgano Legislativo.

**NOVENO.** El 11 once abril de 2014 dos mil catorce, el Presidente y la Secretaria General de este Instituto, dictaron acuerdo relativo al cumplimiento del retiro de la propaganda ordenado en las medidas cautelares.

**DÉCIMO.** El 21 veintiuno de abril de 2014 dos mil catorce, la Secretaria General dictó acuerdo en el cual tuvo por recibida la información remitida por el Congreso del Estado, se declaró agotada la investigación, y se puso el expediente a la vista de las partes para que en un plazo de 5 cinco días, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

**DÉCIMO PRIMERO.** 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 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

IEM-PA-19/2014

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.

También sustenta lo anterior, la 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.<sup>1</sup>

**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.

<sup>1</sup> Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia, Volumen 1, p. 187 y 188.

IEM-PA-19/2014

No obsta para llegar a la conclusión anterior, el dicho de la denunciada, 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**, argumenta la denunciada 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.

Corresponde precisamente a ésta autoridad 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 de la denunciada, 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.

En este sentido, el artículo 312, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, establece que la queja o denuncia será improcedente, cuando resulte frívola; por su parte el numeral 15 inciso d) del Reglamento para la tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas aclara que dicha frivolidad consiste en que los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.

IEM-PA-19/2014

A la luz de estos preceptos, 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:

***FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE<sup>2</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 de la denunciada, fuera de la temporalidad legal, prohibición señalada en el párrafo doce 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

---

<sup>2</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-19/2014

quejoso 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 la Ciudadana Bertha Ligia López Aceves, 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.

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 la denunciada, 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: 41, fracción III, Apartado C, 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, 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 41, fracción III, Apartado C***

(...)

**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.



IEM-PA-19/2014

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.

(...)

#### **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.

### **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.

IEM-PA-19/2014

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.**

(. . .)

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.

IEM-PA-19/2014

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.

#### **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.

IEM-PA-19/2014

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 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.

IEM-PA-19/2014

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 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

IEM-PA-19/2014

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 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>3</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

---

<sup>3</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-19/2014

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 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 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.<sup>4</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.

---

<sup>4</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-19/2014

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 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.**



IEM-PA-19/2014

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.

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 denuncia presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se denuncian actos que, en su concepto, constituyen una indebida promoción personalizada vinculada al nombre, imagen y cargo público de la Diputada Bertha Ligia López Aceves, derivada de su informe como legisladora y difundida en diversa propaganda colocada en unidades del servicio de transporte público de La Piedad, Michoacán.

En la denuncia se aduce que dicha propaganda se mantuvo expuesta más tiempo del permitido por la norma, lo que para el denunciante genera una indebida

IEM-PA-19/2014

exposición de la imagen personal de dicha diputada, y una posible vulneración a lo establecido en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 129, párrafo octavo, 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.

**QUINTO. PRUEBAS Y DILIGENCIAS.** El material probatorio que consta en autos, se compone tanto de probanzas aportadas por las partes como de las que esta autoridad, en ejercicio de la facultad de investigación establecida en el artículo 316 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, obtuvo en el desarrollo de sus indagatorias, pruebas que enseguida serán relacionadas y descritas.

A) PRUEBAS DEL DENUNCIANTE

1. **Documental Privada.** 4 cuatro impresiones de las imágenes de la propaganda denunciada.

B) PRUEBAS DE LA DENUNCIADA

2. **Documental privada.** Escrito de 3 tres de abril del 2014 dos mil catorce, suscrito por la Diputada Bertha Ligia López Aceves y dirigido al Presidente del Comité de Permisarios de Pasaje de la Piedad, por el que solicita el retiro inmediato de la propaganda que aún se encuentre expuesta en las unidades de transporte público contratadas.
3. **Documental privada.** Consistente en escrito de fecha 4 cuatro de abril del presente año, suscrito por el ciudadano Jorge Meza Pérez, en el que informa que desde el 26 veintiséis de marzo de 2014, ninguno de los camiones se encuentra con publicidad.
4. **Documental privada.** Original del contrato fechado 2 dos de febrero del 2014, dos mil catorce, celebrado por la Ciudadana Bertha Ligia López Aceves con la persona física José Jaime Peña Guzmán, que ampara la elaboración de material publicitario fabricado en calcomanía, colocado en unidades de transporte público, para ser retirado a partir del 15 quince de febrero, por un

IEM-PA-19/2014

costo de \$6,400.00 (seis mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.) más IVA a cubrirse en una sola exhibición.

5. **Documental privada.** Factura número 24 expedida por José Jaime Peña Guzmán, a nombre de Bertha Ligia López Aceves, por concepto de rotulación de 8 ocho camiones con el informe de actividades, por la cantidad total de \$7,888.00 (SIETE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS 00/100 M.N.).

#### C) PRUEBAS OBTENIDAS POR LA AUTORIDAD

6. **Documental Pública.** Consistente en la certificación de la existencia de la propaganda objeto de denuncia, la cual consta en el acta circunstanciada levantada por el personal adscrito a la Secretaría General del Instituto Electoral de Michoacán, iniciada el 24 veinticuatro y concluida el 25 veinticinco de marzo de la presente anualidad.
7. **Documental pública.** Copia certificada de 3 tres notas informativas publicadas en los periódicos de circulación estatal La voz de Michoacán, Cambio de Michoacán y La Jornada Michoacán, todas del lunes 10 diez de febrero de 2014, dos mil catorce, en las que se reseña el evento realizado el domingo 9 de febrero de la misma anualidad, con motivo de la presentación del segundo informe legislativo de la Diputada Bertha Ligia López Aceves, verificado en las instalaciones del H. Congreso del Estado de Michoacán.
8. **Documental Pública.** Consistente en oficio CEM/LXXII/SSP/DGSATJ/062/2014, de 14 catorce de abril de 2014, dos mil catorce, signado por el Director General de Servicios de Asistencia Técnica y Jurídica del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, curso mediante el cual informó a esta autoridad que esa Cámara no ha cubierto ningún tipo de gasto con motivo de la publicidad señalada.

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

IEM-PA-19/2014

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 señalados 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, son 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.

Respecto a las documentales privadas señaladas, en términos del artículo 321 del Código Electoral del Estado de Michoacán, al no estar controvertidas y guardar 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 referida.

A su vez, con los medios de prueba señalados, descritos y valorados con anterioridad, se tiene por acreditado lo siguiente:

- a) El domingo **9 nueve de febrero del 2014**, dos mil catorce, la Diputada **Bertha Ligia López Aceves**, rindió su **segundo informe de actividades legislativas**, tal y como consta en las copias certificadas de las publicaciones del 10 diez de febrero de esta anualidad en los periódicos La Voz de Michoacán, página 27A; La Jornada de Michoacán, páginas 3; y, Cambio de Michoacán, página 8; notas periodísticas que acreditan la realización del evento efectuado en el Palacio Legislativo ubicado en el Centro Histórico de esta ciudad de Morelia, Michoacán, acreditación que adquiere mayor valor probatorio, por ser un hecho aceptado y confirmado tanto por el quejoso como por el denunciado en sus escritos de queja y contestación a la misma, respectivamente.

IEM-PA-19/2014

- b) Que con motivo de su segundo informe legislativo la Diputada Bertha Ligia López Aceves, celebró contrato de prestación de servicios con la persona física José Jaime Peña Guzmán, siendo el objeto de dicha **contratación la elaboración y colocación de material publicitario en camiones del servicio público de La Piedad Michoacán**, importando una erogación de \$6,400.00 (SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) mas IVA, los cuales a partir del 15 quince de febrero del presente año serían retirados. Lo que se desprende del contrato exhibido en el presente expediente.
- c) Que 2 dos unidades del servicio de transporte público de la Piedad, Michoacán, de la línea verde, rutas Laureles-Potrerillos y Juárez-San Rafael-Camuchin, placas 427-911-N y 427-741-N, respectivamente, contratada por la Diputada Bertha Ligia López Aceves, se encontraba colocada hasta los días 24 veinticuatro y 25 veinticinco de marzo del año en curso; con base en el acta circunstanciada levantada por esta autoridad descrita en el punto 2;
- d) Por lo que ve al origen de los recursos erogados para el pago de la propaganda, esta autoridad electoral, solicitó a la legisladora denunciada proporcionara los documentos con los que acreditara tal hecho y como consta en la foja 6 de su contestación a la queja, afirma: “los servicios de publicidad contratada fueron contratados y sus costos erogados con recursos económicos personales y pagados en efectivo”, presentando a esta autoridad la factura original, misma que fue expedida a su nombre.

Por otro lado, en ejercicio de su facultades para allegarse de los elementos probatorios necesarios para la acreditación de los hechos, la Secretaria General de este Instituto solicitó al H. Congreso del Estado de Michoacán, informara a esta autoridad si la propaganda contratada por la ciudadana Bertha Ligia López Aceves, para la difusión de su segundo informe legislativo, había sido pagada por ese órgano legislativo, a lo que mediante oficio signado por el Director General de Servicios, Asistencia Técnica y Jurídica, se dio repuesta en el sentido de que la propaganda objeto de denuncia no fue pagada con recursos de ese Poder Legislativo, de lo

IEM-PA-19/2014

anterior se advierte que en autos **no hay constancia que acredite que se hubieren involucrado recursos públicos.**

**SEXTO. ANÁLISIS DE LOS HECHOS OBJETO DE DENUNCIA.** Del análisis de los hechos acreditados, esta autoridad llega a la conclusión de que la propaganda difundida en 2 unidades del servicio público de transporte de pasajeros de La Piedad, Michoacán, con motivo del segundo informe de labores legislativas de la Diputada Bertha Ligia López Aceves, misma que permaneció expuesta, por lo menos hasta el 24 veinticuatro y 25 veinticinco de marzo pasado, 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.

IEM-PA-19/2014

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 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**

IEM-PA-19/2014

**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** 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, 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**



IEM-PA-19/2014

**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 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**

IEM-PA-19/2014

**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, 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

IEM-PA-19/2014

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.

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

IEM-PA-19/2014

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 .

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.

IEM-PA-19/2014

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, 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

IEM-PA-19/2014

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.

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 al 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 por que 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 sobre todo 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

IEM-PA-19/2014

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.

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

IEM-PA-19/2014

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 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 una servidora pública, y la misma se localizó en 2 unidades del servicio de transporte público de La Piedad, Michoacán.

El contenido de los espectaculares señalados es el siguiente:



IEM-PA-19/2014



1. Imagen de la ciudadana Bertha Ligia López Aceves;
2. El nombre “LIGIA LÓPEZ”;
3. La leyenda: “Orden y Transparencia”;
4. El emblema del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo;
5. “LXXII LEGISLATURA MICHOACÁN”;
6. La leyenda: “2o informe legislativo”
7. Referencia de sus cuentas de facebook y twitter
8. Imágenes donde se aprecia a la Diputada Bertha Ligia López Aceves, con un grupo de personas, sosteniendo la mano derecha en alto.
9. El uso de los colores azul y blanco en su nombre



1. Imagen de la ciudadana Bertha Ligia López Aceves;
2. Su nombre "LIGIA LÓPEZ"
3. La frase: "MAS APOYO Y MENOS IMPUESTOS", respectivamente;
4. El emblema del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,
5. "LXXII LEGISLATURA MICHOACÁN",
6. La leyenda: "segundo informe legislativo"
7. Referencia de sus cuentas de facebook y twitter
8. El uso de los colores azul y blanco en su nombre

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 la Diputada Bertha Ligia López Aceves se llevó a cabo el domingo 9 nueve de febrero de dos mil catorce, dicha temporalidad debía ajustarse a lo siguiente:

7días anteriores	Presentación del informe	5 días posteriores
2 al 8 de febrero de 2014	9 de febrero de 2014	10 diez al 14 catorce de febrero de 2014

IEM-PA-19/2014

Sin embargo, como fue acreditado en autos con el acta circunstanciada sobre verificación de existencia de la propaganda denunciada llevada a cabo por servidores públicos autorizados de la Secretaría General, la propaganda objeto de denuncia permaneció exhibida por más tiempo de dicho plazo, es decir, rebasó ese límite temporal como se detalla a continuación:

No.	Camión Placas	Periodo de permanencia después del 14 de Febrero de 2014	Días con los que se excedió
1	427-911-N línea verde, rutas Laureles- Potrerillos	Del 15 quince de febrero al 24 de marzo	38 días
1	427-741-N línea verde Juárez-San Rafael-Camuchin,	Del 15 quince de febrero al 25 de marzo	39 días

Lo anterior, permite concluir que **la propaganda correspondiente al segundo informe legislativo de la Diputada Bertha Ligia López Aceves, 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

IEM-PA-19/2014

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.

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 la Diputada Bertha Ligia López Aceves, al momento de dar contestación a la queja que dio origen al procedimiento administrativo que se resuelve, en el sentido de que si la supuesta propaganda se excedió en el plazo que debía estar expuesta, no es un hecho propio ya que sus obligaciones se limitan a no violentar la normativa electoral en materia de difusión de su informe de labores dentro de los plazos previstos por la ley, correspondiéndole únicamente realizar las acciones pertinentes para hacer cumplir los contratos y convenios con las personas que pactó para la difusión de dicho acto, afirmación insuficiente para eximirle de responsabilidad porque, ante la normatividad electoral, el sujeto de responsabilidad lo es la propia Diputada 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 regulan su actuar.

En efecto, la servidora pública 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, debió vigilar que las personas morales o físicas a las 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

IEM-PA-19/2014

que se advierte el consentimiento de la exposición extemporánea de los espectaculares.

Por lo que toca a la manifestación de la diputada al momento de contestar la queja enderezada en su contra, en el sentido de que giró el oficio correspondiente a la persona contratada para que retirara la publicidad y cumplieran con el contrato, su dicho es contradictorio con los documentos que presenta para acreditarlo, ya que por una parte, el contrato de prestación de servicios exhibido fue suscrito con el señor **JOSE JAIME PEÑA GUZMAN**, documento que es concordante con los datos de la factura número 24 anexa; sin embargo al momento de comparecer ante esta autoridad a realizar diversas manifestaciones respecto a las medidas cautelares, exhibe un oficio dirigido al señor **JORGE MEZA PÉREZ**, persona que no guarda relación con aquella con la que tiene celebrado el contrato, ni acredita mediante documento fehaciente el carácter del mismo; por lo que el informe de dicha persona en el sentido que desde el 26 veintiséis de marzo ningún camión se encuentra con publicidad suya, no puede tomarse en consideración por esta autoridad, como una prueba plena del hecho que pretende acreditar la denunciada.

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, la Diputada Bertha Ligia López Aceves, 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.

Ahora bien, una vez determinada la infracción y la responsabilidad del servidor público señalado, y al ser éste sujeto de responsabilidad por infracciones cometidas a la legislación electoral estatal para efectos de la sanción, y tomando en cuenta que no hubo infracción de los artículos 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta autoridad debería proceder en términos de lo que al respecto señala el artículo 305 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, esto es remitir al superior jerárquico de la Diputada Bertha Ligia López Aceves el expediente, es decir, al H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, la copia certificada del expediente integrado con motivo de los procedimientos identificados al rubro, incluyendo la presente resolución, para que dicho órgano legislativo estatal procediera conforme a lo que

IEM-PA-19/2014

señale la legislación aplicable, sin embargo, en el caso, ello a ningún fin práctico conduciría, ya que la legislación electoral aplicable en este asunto, no prevé un catálogo de sanciones para servidores públicos, situación por la que el H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo no contaría con la prescripción normativa necesaria para aplicar una consecuencia jurídica respecto al legislador que resultó administrativamente responsable.

Con independencia de lo anterior, se debe precisar que, el Instituto Electoral de Michoacán, por conducto de su Consejo General tiene competencia para determinar e imponer sanción a servidores públicos que incumplan con las disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán por las razones siguientes:

En el artículo 129, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, se establece literalmente que:

“...

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.”

Por su parte el artículo 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán prevé:

“ARTÍCULO 70. Los partidos políticos gozarán de libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, la que deberán respetar mutuamente.

La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto.

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía su oferta política. La propaganda electoral que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá tener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

IEM-PA-19/2014

Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general toda actividad en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirijan al electorado para promover sus candidaturas.

Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos o coaliciones en sus documentos básicos y particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

La propaganda política o electoral, deberá abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, que calumnien a las personas o que invada su intimidad.

Queda prohibida la difusión de propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, salvo 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 este Código.

Durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales se abstendrán de establecer y operar programas extraordinarios de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento relativo a programas asistenciales, de promoción o de desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a epidemias, desastres naturales, siniestros u otros eventos de naturaleza análoga.

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 se abstendrán de acudir en días y horas hábiles a cualquier evento relacionado con precampañas y campañas electorales, así como de vincular su encargo con manifestaciones o actos dirigidos a favorecer a un precandidato, candidato o partido político.

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

IEM-PA-19/2014

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”.**

Del contenido de los dos artículos anteriores se advierte que, el legislador posibilitó que el Instituto Electoral sancionara de manera directa a los responsables de infringir las normas en materia de propaganda gubernamental, informes de labores en el caso, con independencia de que pudiera existir cualquier otra sanción en otros ámbitos jurídicos, por lo que se concluye que este Consejo General cuenta con competencia suficiente para determinar e imponer sanciones a los servidores públicos que resulten responsables de infracciones administrativas.

En efecto, en la exposición de motivos de la reforma al artículo 129 de la constitución política del Estado, realizada en el año 2011, se advierte la intención del legislador de dotar de la autorización legal a este órgano colegiado, para sancionar a los funcionarios públicos que incurran en promoción personalizada, lo que queda patente en el siguiente texto que de dicha exposición se toma:

“Por último, se limita la utilización de la propaganda gubernamental a favor de cualquier funcionario público, prohibiendo que se difundan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, con independencia del origen de los recursos económicos; además se perfecciona jurídicamente la proscripción concediendo al Instituto electoral de Michoacán la atribución constitucional de conocer y sancionar las violaciones a este principio (sic).”

En ese sentido, se estima que hay un reconocimiento expreso en la exposición de motivos y en los artículos de la Constitución y del Código que han quedado citados, respecto a la competencia que tiene esta autoridad administrativa electoral para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas electorales, sin desconocer que dicha previsión constituye una norma de las denominadas imperfectas, en tanto que, otorga competencia para sancionar, pero no establece las sanciones que pueden ser aplicadas a los servidores públicos; y si bien, en el artículo 305 del Código se advierte que al acreditarse una falta administrativa por parte de una autoridad, deberá remitirse el expediente integrado al superior jerárquico para que proceda conforme a lo que corresponda, se considera que dicho trámite no excluye la facultad de sanción con que cuenta este Instituto.



IEM-PA-19/2014

De esa manera, la aplicación de sanciones con base en los artículos (invocados por el denunciado en su alegato), procederá, en su caso, una vez determinada la responsabilidad administrativa electoral por este Consejo General.

Lo anterior se robustece al quedar evidente que los denunciados al invocar los artículos 105 y 110 de la Constitución del Estado de Michoacán, y 1º, 2º y 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán de Ocampo confunden lo correspondiente a las responsabilidades administrativas por infracciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en el ejercicio de la función pública como tal, ya que omiten referir lo señalado por el artículo 44 que establece las obligaciones de los servidores públicos sujetos de dicha norma, en sus 22 fracciones no se señala en ningún caso previsiones en materia electoral.

En ese sentido, como se argumentó en párrafos precedentes, el conocimiento, la investigación, la sustanciación, determinación de la responsabilidad y aplicación de la sanción administrativa en materia electoral es, **en todo tiempo**, dentro y fuera de proceso electoral, legalmente competencia del Instituto Electoral de Michoacán.

Ahora bien, toda vez que la infracción que nos ocupa 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

IEM-PA-19/2014

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 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.

IEM-PA-19/2014

Sobre el particular, el partido político, debió vigilar que la propaganda relativa al informe de gestión de la diputada 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 la servidora pública 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 de la diputada.

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 la Diputada, 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 la propaganda fuera del plazo permitido por la normatividad, la militancia de la servidora pública es un hecho público y notorio, al haber sido postulada 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.

IEM-PA-19/2014

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;

**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

IEM-PA-19/2014

“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 de la Diputada Bertha Ligia López Aceves, misma que fue postulada 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, 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 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

IEM-PA-19/2014

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;

...

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,

IEM-PA-19/2014

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:

1. El principio de reserva legal, que significa 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

IEM-PA-19/2014

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.

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



IEM-PA-19/2014

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 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>5</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.

<sup>5</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-19/2014

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.

**TERCERO. NOTIFÍQUESE personalmente** a las partes con copia certificada de la presente resolución; 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.**