

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

RESOLUCIÓN

EXPEDIENTE: TET-PES-116/2016.

DENUNCIANTE: HERIBERTO GÓMEZ RIVERA, EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE SUPLENTE DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

DENUNCIADOS: GOBERNADOR DEL ESTADO DE TLAXCALA, MARIANO GONZÁLEZ ZARUR Y OTROS.

MAGISTRADO PONENTE: JURIS DOCTOR HUGO MORALES ALANIS.



TET TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, a veintiuno de junio de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del Procedimiento Especial Sancionador identificado en este Tribunal con el número de expediente **TET-PES-116/2016**, formado con motivo de la denuncia promovida por **Heriberto Gómez Rivera**, en su carácter de representante suplente del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en contra de **1)** Gobernador del Estado de Tlaxcala; **2)** Gobierno del Estado; **3)** Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado.

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes y trámite ante la autoridad instructora. De lo narrado por el quejoso en su denuncia y de las constancias que obran en autos, se obtiene lo siguiente:

I. Denuncia. El veinte de mayo de dos mil dieciséis, **Heriberto Gómez Rivera, representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones**, presentó denuncia en contra del Gobernador del Estado de Tlaxcala, Mariano González Zarur y otros, por la indebida difusión de propaganda gubernamental.

II. Acuerdo de recepción de queja y radicación. El veintiuno de mayo del presente año, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones dictó un acuerdo de radicación correspondiente, en el que tuvo por recibida la denuncia presentada, registrándola con el número de expediente **CQD/PEPRDCG060/2016**.

III. Admisión. El veinticinco de mayo de la presente anualidad, se admitió e inició el Procedimiento Especial Sancionador y se señaló fecha para la audiencia de pruebas y alegatos.

IV. Por resolución de veintisiete de mayo del presente año, la autoridad instructora decretó las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

V. Audiencia. El veintinueve de mayo del año en curso, tuvo verificativo la audiencia de Ley, en los términos que constan en el expediente que se resuelve.

VI. Remisión al Tribunal. Concluida la Audiencia de pruebas y alegatos, la autoridad administrativa electoral ordenó la elaboración del informe respectivo y la remisión del expediente a éste órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Trámite ante el Tribunal. El treinta y uno de mayo último, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el expediente del procedimiento de mérito.

TERCERO. Registro y turno a ponencia. El uno de junio del año en que transcurre, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala acordó registrar el expediente número TET-PES-116/2016 y lo turnó a la Segunda Ponencia por corresponderle el turno.

CUARTO. Acuerdo plenario. En acuerdo de tres de junio del año en curso, dictado por el Pleno del Tribunal, se determinó en su primer punto resolutive reponer el procedimiento relativo al expediente en

estudio, advirtiéndose que se debió emplazar a la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda¹ del Gobierno del Estado.

QUINTO. Acuerdo de cumplimiento. Por auto de seis de junio la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, acatando el acuerdo Plenario descrito en el punto anterior, ordenó emplazar a SECODUVI y fijó las diecinueve horas del nueve de junio para que tuviera verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.

SEXTO. Desahogo de audiencia en cumplimiento al acuerdo plenario. Concluida la Audiencia de pruebas y alegatos, la autoridad administrativa electoral ordenó la elaboración del informe respectivo y la remisión del expediente a éste órgano jurisdiccional.

SÉPTIMO. Recepción del Procedimiento Especial Sancionador. El once de junio del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el expediente del procedimiento de mérito.

OCTAVO. Registro y turno a ponencia. El doce del mismo mes y año, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala acordó turnar a la Segunda Ponencia por corresponderle el turno.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. En términos de lo establecido por los artículos 95, de la Constitución General; así como, 382, 384, 389 y 391 de la Ley Electoral, este Tribunal se declara competente para conocer y resolver del presente asunto, toda vez que se trata de un procedimiento especial sancionador, que se configuran dentro de aquellos, cuya competencia le recae expresamente. A poya lo anterior, la Jurisprudencia 25/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**²

¹ En lo sucesivo la "SECODUVI".

² **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para

SEGUNDO. PROCEDENCIA. De un análisis oficioso en términos de lo dispuesto por el artículo 385, de la Ley Electoral; resulta que no se advierte la actualización de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, previstas en la ley de la materia.

Aunado a que la denuncia fue presentada por escrito ante el Instituto, y en ella se hace constar: el nombre del denunciante, con firma autógrafa; los documentos necesarios para acreditar la personalidad con que se ostenta; la narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia, acompañando al efecto las pruebas tendentes a acreditar su dicho.

Además de lo anterior, la denuncia que nos ocupa reúne los requisitos esenciales para su sustanciación y resolución, de ahí que resulte procedente entrar al estudio de la controversia planteada.

TERCERO. CONTROVERSIA A RESOLVER. Se estima que el aspecto a dilucidar es la supuesta vulneración a lo dispuesto por el artículo 170 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, por la indebida difusión de propaganda gubernamental a través de la colocación de un anuncio espectacular sobre la avenida Cuauhtémoc esquina con calle Cenón M. Barba, del Municipio de Apizaco, Tlaxcala.

I. Excepciones y defensas. Por lo que se refiere al denunciado Gobernador del Estado de Tlaxcala, por conducto de su representante, contestó que dicha obra se ejecutó bajo la dirección y supervisión de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda; sin embargo refiere que dicho anuncio esté influyendo de manera directa o indirecta en las preferencias electorales. Misma contestación que efectuó el representante de Gobierno del Estado el doce de junio del año en curso, como consta a fojas ciento diecisiete a la ciento treinta y dos del presente expediente.

conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En tanto, el apoderado de la SECODUVI, Leonel Ramírez Zamora, ratificó en audiencia de nueve de junio del año en curso, el escrito de contestación de denuncia signada por Roberto Romano Montealegre, quien reconoció que existía un anuncio y que el mismo tenía la finalidad de difundir la creación de nuevos juzgados donde se desarrollan los juicios orales, mismo que fue fijado por la empresa que lleva a cabo los trabajos en el lugar descrito por el quejoso, con el objeto de identificar en el inmueble donde ejecuta la obra pública, desde el inicio de la construcción, hasta su conclusión, manifestando que dicho anuncio lo colocó la empresa constructora.

II. Hechos materia del Procedimiento Especial Sancionador. Una vez señalados los hechos que constituyen la materia de la denuncia formulada y las defensas anotadas, la materia sobre la que versará el presente Procedimiento Especial Sancionador la constituye, a través de los medios de convicción que obran en autos, determinar:

A. Si se encuentra acreditado que fue colocado un anuncio espectacular sobre avenida Cuauhtémoc esquina con calle Zenón M. Barba, en el Municipio de Apizaco, Tlaxcala, donde se ejecuta la obra pública denominada "Modernización de la avenida Cuauhtémoc".

B. Si lo anterior constituye una infracción a la normativa electoral.

C. Si la infracción antes anotada es atribuible a alguno de los denunciados.

CUARTO. Elementos probatorios. Antes de analizar la legalidad o no del hecho denunciado, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizó, a partir de los siguientes medios de prueba.

1. Documental pública. Consistente en el acta de verificación de **fecha veintidós de mayo del presente año**, con número de folio ITESEOE 49/2016, en la cual se hace constar la existencia del anuncio materia de la denuncia; probanza a la cual se le concede valor en términos de los artículos 31 y 36, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación para el Estado de Tlaxcala, así como del 369 con relación al diverso 392 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, únicamente en cuanto a la existencia del espectacular que dio fe en ese día.

2. Técnica. Consistente en tres impresiones fotográficas que se adjuntaron al escrito de queja con las cuales el recurrente pretende evidenciar la existencia del anuncio denunciado, probanzas a las cuales se les concede valor de indicio, en términos de los artículos 32, 33, 36, fracción II, de la Ley de Medios de Impugnación para el Estado de Tlaxcala, así como del 369 con relación al diverso 392 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Análisis conjunto de los medios probatorios.

A. Acreditación de los hechos denunciados.

En virtud de lo anterior, en cuanto a la existencia del anuncio denunciado, de las pruebas reseñadas con anterioridad se advierte que la autoridad instructora constató, el veintidós de mayo último, la existencia de un anuncio espectacular en Avenida Cuauhtémoc, esquina Zenón M. Barba en Apizaco, Tlaxcala, describiéndose en el acta de la diligencia, lo siguiente:

*“...Se observa sobre la Avenida Cuauhtémoc, en la dirección citada en líneas que preceden,, un espectacular en fondo blanco del que se observa y lee lo siguiente: Un escudo de armas, perteneciente al Estado de Tlaxcala, seguido de la leyenda “Tlaxcala” “GOBIERNO DEL ESTADO”, seguido de “2011-2016”; y seguido de la leyenda “Desarrollo para todos” “Una nueva Realidad” bajo lo anterior, el siguiente texto “EL GOBIERNO DEL ESTADO CONSTRUYE: MODERNIZACIÓN DE LA AVENIDA CUAUHTÉMOC, CONSISTENTE EN : PRELIMINARES, BANQUETA Y CAMELLÓN, VIALIDAD, ALUMBRADO PÚBLICO, DRENAJE PLUVIAL, REHABILITACIÓN DE ALCANTARILLADO, SANITARIO Y AGUA POTABLE. UBICACIÓN: APIZACO, MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA. INVERSIÓN TOTAL, 60.13 MILLONES DE PESOS, al preguntar respecto al espectacular, una persona del sexo masculino quien dijo llamarse Fermín y quien no quiso dar más datos, refirió que ese espectacular llevaba ahí desde el **mes de febrero**, que es todo lo que manifestó...”*

B. Acreditación del carácter de los sujetos denunciados.

Es un hecho público y notorio que los servidores públicos denunciados, Mariano González Zarur y Roberto Romano Montealegre, tienen el carácter de Gobernador y Secretario de Obras Públicas, Desarrollo

Urbano y Vivienda SECODUVI, ambos del Estado de Tlaxcala, respectivamente.

QUINTO. Estudio de Fondo.

Con el propósito de determinar lo que en derecho corresponda, en principio se estudiará el marco normativo aplicable.

A. Marco Normativo.

Primeramente, es necesario analizar las disposiciones jurídicas aplicables al presente asunto, en particular sobre la vulneración a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental.

El artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, Constitucional, señala que durante el tiempo de 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.

Siendo las únicas excepciones a lo anterior, 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.

Asimismo, el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reproduce dicha limitación, es decir, la obligación de los citados poderes federales y estatales, municipios, así como de cualquier ente público, de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.

En términos similares, la legislación local retoma las disposiciones anteriores. En tal sentido en el artículo 95, Apartado B, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala se dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de las presidencias de comunidad con funciones de dirección y atribuciones de mando, así como los legisladores locales, suspenderán

las campañas publicitarias de todo lo relativo a los programas y acciones de los cuales sean responsables y cuya difusión no sea necesaria o de utilidad pública inmediata; debiendo abstenerse de realizar actividades proselitistas que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de gestión y desarrollo social, siendo las únicas excepciones 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.

También, en el artículo 170 de la Ley Electoral, se dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios y cualquier otro ente público, siendo igualmente únicas excepciones a lo anterior, 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.

De los dispositivos transcritos se observa indudablemente, que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, ya sean federales o locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en medios de comunicación social, de toda propaganda gubernamental de cualquier ente público. **Ello, con la finalidad de evitar que su difusión pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de sus candidatos;** en consecuencia se observa que el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualesquiera de los entes públicos, observen una conducta imparcial en las elecciones.

En este sentido, la conjunta disposición normativa tiene por objeto salvaguardar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad rectores de los procesos comiciales.

Al respecto, la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUPRAP-57/2010 consideró que la adición al artículo 134 Constitucional pretendió, entre otras cuestiones, fijar como norma de

rango constitucional la imparcialidad y neutralidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

Dicha autoridad superior, señaló que en la citada disposición constitucional, se incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las prácticas que se servían de propaganda con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Se consideró lesivo a la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, **b)** que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.³

De esa manera, la Sala Superior, en la referida ejecutoria, afirmó que se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: el deber que tienen los servidores públicos de los poderes públicos en todos los órdenes, de observar una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Asimismo, dicha propaganda, deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía, durante la campaña electoral.

Tales consideraciones han sido sustentadas por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-123/2011 y su acumulado, SUP-RAP-474/2011, SUP-RAP-54/2012 y sus acumulados, y SUP-RAP- 121/2014 y sus acumulados.

B. Naturaleza de la propaganda gubernamental.

³ Consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00057-2010.htm>.

Expuesto lo anterior, y toda vez que en autos está probada la existencia de la colocación de un espectacular a que alude el denunciante, esta autoridad jurisdiccional considera necesario determinar su naturaleza, es decir, si la misma constituye propaganda gubernamental. En este sentido, acorde con el texto Constitucional, en particular del penúltimo párrafo, del artículo 134, se infiere que la "propaganda" gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social. Asimismo, tiene la finalidad de comunicación, ya que las instancias y órganos de Gobierno, a través de ella, informan a los gobernados sobre la actividad de sus representantes, y orientan al gobernado sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos o beneficiarse de programas sociales, evitar enfermedades, etcétera.

De ahí que en la "propaganda" gubernamental relativa a servicios públicos y programas sociales, lo fundamental estriba en que los entes públicos a cargo de su prestación den a conocer a los ciudadanos en qué consisten los servicios públicos y programas sociales, la forma y el lugar en que se prestan y cómo pueden beneficiarse de ellos, así como los logros del gobierno, entre otras cosas. Es decir, se trata de un proceso de información institucional.

C. Prohibición de difundir propaganda gubernamental.

Como se infiere del marco normativo antes desarrollado, la prohibición prevista en el artículo 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, en relación con el artículo 170, de la Ley Electoral, supone el deber de abstención de la autoridad, consistente en no difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, y hasta la jornada electoral.

En este sentido, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales 2015-2016, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2016; señala textualmente, lo siguiente:

“Suspensión de propaganda gubernamental



14. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las Jornadas Comiciales respectivas, 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 de la ahora Ciudad de México, sus delegaciones o alcaldías y cualquier otro ente público, salvo la relativa a 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, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 7, numeral 8 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

15. Derivado de lo anterior, no podrá difundirse propaganda gubernamental durante los Procesos Electorales Locales, ordinarios y extraordinarios, ni durante el Proceso Electoral de la Asamblea Constituyente del Distrito Federal, en los medios de comunicación social incluyendo las emisoras de radio y televisión que estén previstas en el catálogo señalado el antecedente II del presente Acuerdo, dentro de los periodos siguientes:

	PERIODO DE CAMPAÑA		JORNADA ELECTORAL
	INICIO	FINAL	
	GOB 04 DE ABRIL	01 DE JUNIO	05 DE JUNIO
TLAXCALA	DIP/AYUN 03 DE MAYO	01 DE JUNIO	05 DE JUNIO

En el caso de que se celebren Procesos Electorales Extraordinarios adicionales, la prohibición de difundir propaganda gubernamental entrará en vigencia con el inicio de la campaña electoral extraordinaria correspondiente y concluirá al día siguiente de la Jornada Electoral respectiva.

Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

Por lo tanto, la finalidad de la prohibición de difundir propaganda gubernamental es evitar que ésta pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos a través de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos observen una conducta imparcial en las elecciones.

D. Responsabilidad de los denunciados

Del escrito de queja se advierte que se denuncia a Mariano González Zarur, Gobernador del Estado; al propio Gobierno del Estado a través de quien legalmente lo represente, y a la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, por probables violaciones a la norma electoral, por lo tanto, se procede al análisis de la probable responsabilidad, respecto de cada uno de los denunciados.

1.- Mariano González Zarur, Gobernador del Estado y Gobierno del propio Estado, a través de quien legalmente lo represente. Debe

señalarse que de las constancias que obran en autos, se advierte que dichos denunciados no participaron de manera directa o indirecta en la conducta denunciada, por tanto, no se actualiza en su contra responsabilidad alguna.

2.- Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda.

En la especie se encuentra acreditada la infracción denunciada imputada a esta autoridad, toda vez, que Roberto Romano Montealegre, Titular de la Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda, acepto que es empresa contratista, encargada de realizar la obra denominada "Modernización de la Avenida Cuauhtémoc"; además el Representante del Gobernador, también adujo que *"...dicha obra se ejecutó bajo la dirección y supervisión de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, el cual fue colocado únicamente con fines identificativos e informativos..."*

Ahora bien, para el efecto de determinar la posible infracción en que incurrió el funcionario denunciado, es preciso analizar la difusión de la supuesta propaganda gubernamental, considerando como elementos: el acto material de difusión y el contenido del espectacular.

Contenido del espectacular.

"...Se observa sobre la Avenida Cuauhtémoc, en la dirección citada en líneas que preceden, un espectacular en fondo blanco del que se observa y lee lo siguiente: Un escudo de armas, perteneciente al Estado de Tlaxcala, seguido de la leyenda "Tlaxcala" "GOBIERNO DEL ESTADO", seguido de "2011-2016"; y seguido de la leyenda "Desarrollo para todos" "Una nueva Realidad" bajo lo anterior, el siguiente texto "EL GOBIERNO DEL ESTADO CONSTRUYE: MODERNIZACIÓN DE LA AVENIDA CUAUHTÉMOC, CONSISTENTE EN : PRELIMINARES, BANQUETA Y CAMELLÓN, VIALIDAD, ALUMBRADO PÚBLICO, DRENAJE PLUVIAL, REHABILITACIÓN DE ALCANTARILLADO, SANITARIO Y AGUA POTABLE. UBICACIÓN: APIZACO, MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA. INVERSIÓN TOTAL, 60.13 MILLONES DE PESOS."

De lo anterior, se advierte:

- A) Que el Gobierno del Estado construye la modernización de la avenida Cuauhtémoc, consistente en preliminares, banquetas, camellón, vialidad, alumbrado público, drenaje pluvial, rehabilitación de alcantarillado, sanitario y agua potable
- B) Haber tenido una inversión de 60.13 millones de pesos.
- C) Contiene las leyendas de “Desarrollo para todos”, “una nueva realidad”

De lo anterior, se llega a la conclusión de que el contenido del espectacular reúne los elementos necesarios para ser considerada propaganda gubernamental, ya que se resaltan los logros del gobierno, a través de las acciones realizadas sobre la avenida Cuauhtémoc de Apizaco, Tlaxcala.

Es decir, si se trata de propaganda gubernamental, al contener elementos ajenos a un comunicado totalmente informativo, por hacer referencias a programas de acciones y logros del gobierno, dado que su objeto es que la ciudadanía conozca las acciones, actividades, retos y logros que han obtenido con la modernización de la avenida Cuauhtémoc de Apizaco, Tlaxcala; incluso se precisa la cantidad invertida en la misma.

Y esto es lo que el legislador pretende erradicar durante el desarrollo de las campañas y hasta la jornada electoral dentro del desahogo de los procesos electorales, para que los ciudadanos no reciban influencias externas, con las que se puedan violentar los principios de imparcialidad y legalidad en la contienda electoral.

Difusión de la propaganda gubernamental.

Como ya se precisó anteriormente, de autos se advierte que el veintidós de mayo del año en curso, el Auxiliar Electoral adscrito a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, constató la existencia del espectacular materia de este procedimiento; por tanto, fue en el periodo de campaña electoral para el proceso ordinario 2015-2016.

En el caso, se establece que la difusión de la propaganda gubernamental, se encontraba restringida a una temporalidad específica e incluso no se puede considerar dentro de las excepciones constitucionalmente previstas, es decir, que se trate de 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.

En razón de lo anterior, dada la naturaleza y la temporalidad en que fue colocado el espectacular de mérito, se colige que el denunciado infringió la prohibición constitucional consagrada en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, así como lo establecido en el diverso artículo 170 de la Ley Electoral.

Pues los titulares e integrantes de los poderes públicos, como lo es en este caso, el Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI), son los principales responsables de velar por el cumplimiento de la legalidad.

En consecuencia, si alguna conducta proveniente de alguno de esos titulares o miembros de los poderes estatales, amenaza con vulnerar directa o indirectamente cualquier mandato constitucional o legal, es evidente que se afecta y trastoca todo el sistema constitucional que rige al Estado.

Por lo anterior, es necesario observar lo previsto en el artículo 351, fracción II, de la Ley Electoral, que establece como infracción, el que las autoridades y servidores públicos de los poderes de la Federación, del estado, o de otras entidades federativas, órganos de gobierno municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público, difundan, por cualquier medio, propaganda gubernamental, dentro del periodo que comprende 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.

Como se ve, no hay duda alguna que, en la infracción que se contiene en el artículo de referencia, se establece claramente la prohibición de difundir propaganda gubernamental dentro de los plazos y etapas establecidos, salvo las excepciones que marca el propio precepto legal, con la finalidad de respetar el principio de equidad en la contienda electoral y evitar, la influencia en las preferencias electorales de la ciudadanía, a fin de salvaguardar el referido principio de equidad.

Derivado de dicho precepto, es claro que ningún servidor público puede realizar y difundir propaganda gubernamental en los plazos referidos, con las únicas excepciones que marca la ley.

Por lo tanto, en el presente caso se deberán considerar como elementos sustanciales, para determinar la infracción denunciada y la difusión de referencia, lo primero, por la cantidad de personas a que pueda llegar el contenido del espectacular, y lo segundo, porque a mayor proximidad de la jornada electoral es más factible que tenga una incidencia en la opinión del electorado.

En ese orden de ideas, los mensajes que se difundan durante las campañas electorales y aun durante la jornada electoral deben obedecer a circunstancias excepcionales e ineludibles como las que marca la propia Constitución Federal de manera expresa.

En el caso particular, ya ha quedado demostrado que el contenido del espectacular denunciado efectivamente contiene elementos de propaganda gubernamental, dado que se encaminó a comunicar diversos logros del Gobierno del Estado, correspondientes a la modernización de la Avenida Cuauhtémoc de Apizaco, Tlaxcala.

Asimismo, quedó demostrado que el espectacular estaba colocado en el momento en que se estaba llevando a cabo el periodo de campañas, durante el Proceso Electoral Local 2015-2016.

También se advierte que el caso, no se está en presencia de ninguna de las excepciones previstas por el artículo 41, fracción III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, pues el mensaje difundido no guarda relación con campañas de información de las autoridades electorales, servicios educativos o de salud, o aquellas necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Tiene aplicación al caso el criterio sustentado en la Jurisprudencia 18/2011, publicada bajo el rubro y texto siguiente:

“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.- De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las

preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.”⁴

En conclusión, este Tribunal Electoral, advierte que resulta procedente declarar existente la conducta denunciada en contra del titular de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, toda vez que de la lectura a la contestación de denuncia a cargo de dicho titular, concatenada con la inspección efectuada por el instructor, se estima que en efecto la publicación, debe considerarse propaganda gubernamental atribuible a Secretaria de Obras Publicas Desarrollo Urbano y Vivienda, actualizándose la infracción prevista en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Carta Magna en relación con los numerales 170 y 351, fracción II, de la Ley Electoral.

SEXTO. Calificación e individualización de la falta atribuible al Titular de la Secretaria de Obras Publicas Desarrollo Urbano y Vivienda.

I. Calificación.

En principio se debe señalar que el derecho administrativo sancionador electoral, se identifica con las generalidades del derecho administrativo sancionador, habida cuenta que consiste en la imputación o atribuidad a una persona (física o jurídica), de un hecho identificado y sancionado por las normas electorales.

Una de las facultades de la autoridad administrativa, es la de reprimir conductas que vulneran el orden jurídico, para lograr el respeto de los principios constitucionales y legales en la materia electoral. Para ello el operador jurídico debe hacer un ejercicio de ponderación a efecto de que la determinación que en su caso se establezca, guarde parámetros efectivos y legales, tales como: **a) Que se busque adecuación**; es decir considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor. **b) Que sea proporcional**, lo cual implica tomar en cuenta para individualizar la

⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.

sanción el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar. **c)** Que sea **eficaz**, esto es, procurar la imposición de sanciones mínimas pero necesarias para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular, a fin de lograr el restablecimiento del Estado constitucional democrático de derecho. **d)** Perseguir que sea **ejemplar**, como sinónimo de prevención general. **e)** La consecuencia de esta cualidad es **disuadir** la comisión de conductas irregulares, a fin de propiciar el absoluto respeto del orden jurídico en la materia electoral.

A partir de los parámetros citados, se realiza la calificación e individualización de la infracción con base en elementos objetivos concurrentes, en específico, se deberá establecer si la infracción se tuvo por acreditada, y en su caso, se analizarán los elementos de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como subjetivo (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción) a efecto de graduarla como levísima, leve o grave, y si se incurre en este último supuesto, precisar si la gravedad es de carácter ordinaria, especial o mayor.

Una vez calificada la falta, procede localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, tomando en cuenta, entre otras, las siguientes directrices:

1. La importancia de la norma transgredida, es decir, señalar qué principios o valores se violaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral (principio, valor, ordenamiento, regla).
2. Efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).
3. El tipo de infracción, y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.
4. Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada. En términos generales, la determinación de la falta como levísima, leve o grave, corresponde a una condición o paso previo para estar en condiciones de determinar la clase de sanción.

Es oportuno precisar que al graduar la sanción que legalmente corresponda, entre las previstas en la norma como producto del ejercicio mencionado, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se deberá proceder a modularla en atención a las circunstancias particulares.

Ahora bien, dicho catálogo de sanciones debe usarse por el operador jurídico en forma discrecional, en atención a las particularidades de la conducta, a fin de tomar una decisión fundada y motivada en donde se ponderen todos los elementos para definirla acorde con el artículo 363, de la Ley Electoral.

Así, para calificar debidamente la falta, en el presente asunto se deberán valorar los siguientes elementos:

1.- Bien jurídico tutelado. Las normas en cuestión tienen por finalidad el deber que los poderes públicos, en todos los órdenes, se observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

2.- Circunstancias de modo, tiempo y lugar. Modo. Colocación de un espectacular que constituye difusión de propaganda gubernamental. **Tiempo.** Conforme con el acervo probatorio analizado, se constató la existencia de los hechos denunciados consistentes en la colocación de un espectacular, durante las campañas electorales, para el proceso electoral ordinario 2015-2016. **Lugar.** Sobre la Avenida Cuauhtémoc esquina con calle Zenon M. Barba, en Apizaco, Tlaxcala.

3.- Intencionalidad. No se tienen elementos que permitan atribuir al titular de SECODUVI intención de infringir la normatividad electoral.

4.- Condiciones externas y medios de ejecución. El momento en que se realizó la difusión de la entrevista, corresponde al periodo de campañas de candidatos a gobernador, diputados, ayuntamientos y presidentes de comunidad, en el proceso electoral ordinario local.

5.- Singularidad o pluralidad de las faltas. La comisión de la conducta es singular, puesto que sólo tuvo verificativo la actualización de una infracción normativa, es decir, se acreditó la difusión de propaganda gubernamental en tiempos de campaña electoral.

6.- Reincidencia. De conformidad con el artículo 363, párrafo segundo, de la Ley Electoral, se considerará reincidente, al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las

obligaciones a que se refiere la propia ley, incurre nuevamente en la misma conducta infractora. En el caso, se trata de una conducta aislada, toda vez que no se tiene registro de otros procedimientos sancionadores concluidos en contra del titular de SECODUVI, que se hayan originado por conducta similar, regida bajo la ley de la materia vigente.

7. Falta de obtención de beneficio económico. La falta no es de naturaleza pecuniaria.

8.- Conclusión. En atención a que se acreditó la inobservancia a las reglas contenidas en el artículo 170 de la Ley Electoral, relacionada con la indebida propaganda gubernamental en tiempo de campañas electorales, se considera procedente calificar la responsabilidad en que incurrieron, los denunciados, como **levísima**.

II. Individualización de la sanción.

Para fijar la sanción, deben tomarse en consideración los elementos de calificación de la infracción, especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la misma, así como que cumpla eficazmente con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares, y con ello evitar el riesgo de afectación a los valores protegidos por la normas transgredidas.

En este sentido, este Tribunal debe proceder en términos de lo previsto por el artículo 360, de la Ley Electoral, precepto legal que establece lo siguiente:

Artículo 360. *Cuando las autoridades federales, estatales o municipales **cometan alguna infracción prevista en esta Ley**, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, **se dará vista al superior jerárquico** y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.*

En el particular, se acredita la inobservancia a la normatividad electoral imputable al titular de Secretaria de Obras Publicas Desarrollo Urbano y Vivienda,, quien está sujeto a los artículos 2, 58, 59, fracción XXII, 62, y

66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala, lo cuales señalan lo siguiente:

Artículo 2. Sujetos de la ley.

Son servidores públicos, en los términos de lo establecido en el Título XI de la Constitución Local, las personas siguientes:

...

VII. Los titulares de coordinaciones y las personas que desempeñen un empleo, cargo ó comisión de cualquier naturaleza en:

a) *La Administración Pública Estatal o Municipal:*

...

Artículo 58. Sujetos de responsabilidad administrativa.

Son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley.

Artículo 59. Obligaciones administrativas de los servidores públicos.

Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, certeza, veracidad y eficacia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, independientemente de las que les correspondan en razón de la naturaleza del mismo, y sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, los servidores públicos tienen las obligaciones administrativas siguientes:

...

XXII. Las demás que le impongan las leyes, disposiciones reglamentarias y administrativas correspondientes.

...

Artículo 62. El incumplimiento de las obligaciones administrativas constituyen causas de responsabilidad administrativa.

El incumplimiento de las obligaciones administrativas a que se refiere el artículo 59, de la prohibición prevista en el artículo 60, y demás establecidas en el Título Cuarto de esta ley, constituyen causas de responsabilidad administrativa y dan motivo a la instrucción del procedimiento de responsabilidad administrativa y, en su caso, a la imposición de las sanciones correspondientes.

Artículo 66. Sanciones por responsabilidad administrativa.

Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones administrativas señaladas en el artículo 59, de la prohibición prevista en el artículo 60, y demás establecidas en el Título Cuarto de esta ley, son las siguientes:

- I. Amonestación: Es hacerle presente al servidor público el incumplimiento en que ha incurrido para que en lo futuro lo evite, exhortarlo de que no vuelva a incumplir y advertirle de la imposición de una sanción administrativa diferente a la amonestación en caso de reincidencia. La amonestación se hará constar en el expediente personal del sancionado;*
- II. Multa: Es la sanción pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, que no será menor a*

veinte veces el salario mínimo general vigente en el Estado y no podrá exceder de mil veces el salario mínimo.

El salario mínimo general que servirá de base para la determinación e imposición de la multa será el que esté vigente en el Estado de Tlaxcala al momento de imponerse la sanción;

- III. Suspensión del empleo, cargo o comisión: Imposibilidad de desempeñar un empleo cargo o comisión que se esté desempeñando en el servicio público que no podrá ser menor de tres días y no mayor a un año. En el lapso de suspensión no gozará de salario o cualquier otro emolumento derivado de la actividad del cargo, empleo o comisión;*
- IV. Destitución del empleo, cargo o comisión: Es la cesación definitiva del empleo, cargo o comisión que se esté desempeñando y tendrá efectos de terminación definitiva de la relación laboral;*
- V. Inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión: Es la imposibilidad de desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, por un plazo no menor de seis meses ni mayor a diez años;*
- VI. Sanción económica: Es la pena correlativa con el monto de los beneficios obtenidos por el servidor público responsable o los daños y perjuicios ocasionados por el mismo, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones administrativas, de la prohibición prevista en el artículo 60, y demás establecidas en el Título Cuarto, de esta ley y no podrá exceder de tres tantos del monto de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, y*

La sanción económica deberá aplicarse conjuntamente con cualquiera de las sanciones señaladas en las fracciones anteriores en caso de existir beneficios indebidos, daños o perjuicios causados.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 360, de la Ley Electoral, en relación con los artículos 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3 y 11, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, **lo procedente es dar vista al Gobernador del Estado de Tlaxcala, respecto de la conducta infractora en que incurrió el Titular de la Secretaria de Obras Publicas Desarrollo Urbano y Vivienda, para que en el libre ejercicio de sus atribuciones proceda conforme a derecho.**

Por lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acredita la inobservancia a la normatividad electoral denunciada en el Procedimiento Especial Sancionador

identificado con el número CQD/PEPRDCG060/2016, por la difusión de propaganda gubernamental, durante el tiempo previsto por el artículo 170, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Se ordena dar vista al Gobernador del Estado de Tlaxcala, respecto de la conducta atribuida al Secretario de Obras Publicas Desarrollo Urbano y Vivienda, para los efectos a que haya lugar.

Notifíquese, adjuntando copia certificada de la presente resolución, mediante **oficio** al **Instituto Tlaxcalteca de Elecciones**, en su domicilio oficial; **personalmente, al denunciante y a los denunciados**, en los domicilios señalados en autos; de conformidad con lo dispuesto por el artículo 367, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. **Cúmplase.**

Así, lo resolvieron por **UNANIMIDAD**, y firman los Magistrados Hugo Morales Alanís, José Lumbreras García y Luis Manuel Muñoz Cuahutle, integrantes de Tribunal Electoral de Tlaxcala, siendo Presidente y ponente el primero de los citados, ante el Secretario de Acuerdos, Licenciado Lino Noe Montiel Sosa, quien **certifica para constancia.**

MAGISTRADO PRESIDENTE

HUGO MORALES ALANÍS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

LUIS MANUEL MUÑOZ CUAHUTLE

JOSÉ LUMBRERAS GARCÍA

SECRETARIO DE ACUERDOS

LINO NOE MONTIEL SOSA