

SUP-REP-63/2020 y SUP-RE-64/2020
acumulados

Recurrentes: Sergio Humberto Uranga Mendoza y el PAN.
Responsable: Sala Regional Especializada

Tema: Se confirma la sentencia impugnada porque los agravios de los recurrentes son inoperantes e infundados.

Hechos

Queja

Junio y julio 2019. Se presentaron diversas quejas en las que se denunció a Jorge Alfredo Lozoya Santillán, Presidente Municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua por (i) contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión (ii) así como promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y vulneración al interés superior de la niñez, y (iii) actos anticipados de precampaña y campaña.

Sentencia en el PES

6-noviembre-2019. La Sala Especializada dictó sentencia en el PES en la que tuvo por no acreditada la responsabilidad de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, Presidente Municipal; Rossana Vázquez Burciaga, Directora de Comunicación Social; ambos del ayuntamiento de Hidalgo de Parral, Chihuahua, así como de los medios de comunicación, por las conductas que les atribuyen.

Primer REP

Inconformes con la sentencia del PES, Sergio Humberto Uranga Mendoza y el PAN, interpusieron recursos de revisión. **17-diciembre-2019.** La Sala Superior revocó la sentencia de la Sala Especializada para el efecto de emitir una nueva. **19-febrero-2020.** En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior la Sala Especializada resolvió que no se acreditó la responsabilidad de los denunciados

Segundo REP

24 y 25 de febrero. Inconformes, Sergio Humberto Uranga Mendoza y el PAN interpusieron el presente REP para controvertir la nueva determinación de la Sala Especializada.

Pretensión de los recurrentes

Que se revoque la sentencia, porque en esencia, argumentan que la Sala Especializada incorrectamente resolvió que se trataba de propaganda gubernamental permitida, ya que se no estudiaron correctamente los elementos para identificar este tipo de promoción personalizada

Consideraciones

Justificación

Decisión: Debe **confirmarse** la sentencia impugnada por las razones siguientes:

Los agravios son inoperantes porque los recurrentes no desvirtúan todas las consideraciones de la SRE, con relación a la ausencia de expresiones de llamado al voto o la de exaltar sus cualidades personales, así como las determinaciones que se trataba de propaganda neutra, relacionada con una campaña turística.

a. Promoción personalizada. Inoperantes porque no se controvierten las razones de la Sala Especializada, sino se limitan a señalar que basta con se muestre la imagen y voz del del Presidente Municipal para que ésta constituya un posicionamiento indebido y, y genéricamente aducen que no se estudiaron correctamente los elementos para identificar este tipo de promoción personalizada.

b. Actos anticipados de campaña. Inoperantes, porque los recurrentes tampoco presentan argumentos en contra de todas las consideraciones establecidas por la Sala Especializada, en las que señaló que no se acreditaban los elementos personal, temporal y objetivo para que se actualice el supuesto de actos anticipados de campaña.

c. Agravios restantes. Los recurrentes tampoco desvirtúan lo establecido que la propaganda denunciada era gubernamental neutra, y que su contenido, se encuentra en los límites legales permitidos, sino que se sólo se limitan a aseverar, de forma genérica, que la propaganda no tuvo fines informativos de interés y cultural y sólo tuvo el propósito de resaltar su imagen, que no hay justificación para aparecer en esta propaganda, que la propaganda se difundió en toda la entidad federativa, que el Presidente Municipal no está identificado con un partido político y por ello busca este tipo de promoción.

- **Agravio en el que señalan que se trató de una estrategia sistemática para promover al electorado su imagen y fraude a la ley,** tampoco combaten las consideraciones de la SRE, respecto a que no existe una conducta sistemática por parte del Presidente Municipal.

- **Agravio en el que refieren que se debe aplicar el mismo criterio sostenido en las sentencias SRE-PSC-139/2017 y SUP-REP-153/2017 y acumulado,** donde se sancionó al presidente municipal de Durango por la difusión de cápsulas informativas en las que se posicionó su imagen y voz. Se considera que no resultan aplicables, porque en el presente caso, se aprecia que la SRE determinó que se trata de propaganda gubernamental con fines de difusión social, cultural y turística, donde no se apreció la promoción personalizada ni actos anticipados denunciados

2. Agravios relativos a la vista al Órgano Interno de Control del ayuntamiento por posible vulneración del interés superior del menor. **Infundado,** porque contrario a lo que aduce el actor, la determinación de la Sala Especializada fue congruente, ya que procedió en los términos que la propia Ley Electoral y tesis de Sala Superior indican, respecto de las actuaciones que se deben realizar en aquellos procedimientos especiales sancionadores donde los denunciados son servidores públicos.

Conclusión: Al resultar inoperantes e infundados los agravios de los recurrentes la sentencia impugnada debe confirmarse.

EXPEDIENTE: SUP-REP-63/2020 y su
acumulado SUP-REP-64/2020

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, a cuatro de marzo de dos mil veinte.

SENTENCIA que **confirma** la resolución² de la Sala Regional Especializada, impugnada por Sergio Humberto Uranga Mendoza y la Presidenta del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Chihuahua, en la cual se determinó que no se acreditaba la responsabilidad de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, Presidente Municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua; en cuanto a promoción personalizada y actos anticipados de campaña.

ÍNDICE

GLOSARIO1

ANTECEDENTES.....2

COMPETENCIA5

ACUMULACIÓN5

PROCEDENCIA5

TERCERO INTERESADO.....6

ESTUDIO DE FONDO7

 Preliminar: Materia de la controversia.7

 Apartado I: Decisión.8

 Apartado II: Justificación de la decisión.....9

 A) Promoción personalizada y actos anticipados de campaña9

 1. Marco normativo.....9

 2. Hechos denunciados y resolución impugnada11

 3. Valoración de la Sala Superior13

 Apartado III: Conclusión.22

R E S U E L V E.....22

GLOSARIO

Comisión de Quejas y Denuncias	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
PAN	Partido Acción Nacional.
Recurrentes:	Sergio Humberto Uranga Mendoza y Partido Acción Nacional
Recurso de revisión:	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
Sala Especializada o Sala Responsable:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Secretariado: José Antonio Pérez Parra y María Cecilia Guevara y Herrera. Colaboraron: Abraham Cambranís Pérez y Erica Amézquita Delgado.

² SRE-PSC-67/2019.

Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

I. Procedimiento especial sancionador

1. Denuncias. Durante junio y julio de dos mil diecinueve se interpusieron diversas quejas en contra de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, en su calidad de Presidente Municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, por: (i) contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión; (ii) promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y vulneración al interés superior de la niñez; (iii) así como anticipados de precampaña y campaña.

Ello, por la difusión de propaganda en diversos medios (internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos), respecto de la campaña turística “Jornadas Villistas”, porque se consideró que el denunciado se estaba posicionando ante la ciudadanía, por una eventual reelección o lección consecutiva.

2. Desechamiento. El cuatro de julio de dos mil diecinueve, la Unidad Técnica desechó las denuncias, porque consideró que no había violación en materia de propaganda política-electoral.

3. Revocación y admisión. El diecisiete de julio del mismo año, esta Sala Superior emitió sentencia en el recurso de revisión SUP-REP-99/2019 y acumulado, en el sentido de revocar el desechamiento. En la misma fecha, en cumplimiento a lo ordenado, la Unidad Técnica admitió la denuncia.

4. Medidas cautelares. El seis de agosto de dos mil diecinueve, la Comisión de Quejas y Denuncias determinó la procedencia de las

medidas cautelares, únicamente, por el video que se encontraba visible en *Facebook*. Esto no fue impugnado, por lo que quedó firme.

II. Sentencia del procedimiento especial sancionador

El seis de noviembre de dos mil diecinueve, la Sala Especializada dictó sentencia en la que determinó que:

“PRIMERA. No se acreditó la responsabilidad de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, Presidente Municipal; Rossana Vázquez Burciaga, Directora de Comunicación Social; ambos del ayuntamiento de Hidalgo de Parral, Chihuahua; así como de los medios de comunicación, por las conductas que les atribuyen.

SEGUNDA. Remítase copia certificada del expediente al Instituto Electoral del Estado de Chihuahua y al Órgano Interno de Control del ayuntamiento, para que determinen lo que corresponda.

TERCERA. Se dejan a salvo los derechos de Sergio Humberto Uranga Mendoza y el Partido Acción Nacional conforme a la sentencia.”

III. Primer recurso de revisión

Inconformes, los recurrentes interpusieron recursos de revisión ante la Sala Superior, los cuales se radicaron con las claves SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, respectivamente.

El diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, esta Sala Superior resolvió los recursos y revocó la sentencia de esta Sala Especializada:

“PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, al diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con la clave SUP-REP-132/2019. En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se revoca la sentencia a que este recurso se refiere, para los efectos precisados en la ejecutoria.”

IV. Resolución de cumplimiento

El diecinueve de febrero de dos mil veinte, la Sala Especializada resolvió que no se acreditó la responsabilidad de los denunciados por la supuesta contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión, así como la difusión de propaganda en internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos, relativa a la campaña turística “Jornadas Villistas”, por presunta promoción personalizada y actos anticipados de campaña.

Además, dejaron sin efectos las medidas cautelares que dictó la autoridad administrativa electoral.

Pero se consideró que, ante la posible afectación al interés superior de la niñez se comunicara la sentencia, al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Hidalgo del Parral, Chihuahua, para que determinara lo que correspondiese.

V. Segundo recurso de Revisión

1. Demandas. Inconformes con la anterior determinación, el veinticuatro y veinticinco de febrero del presente año, Sergio Humberto Uranga Mendoza y la Presidenta del Comité Directivo Estatal del PAN en Chihuahua, interpusieron recursos de revisión, respectivamente.

2. Turno a ponencia. Una vez recibidas las demandas y demás constancias atinentes, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, acordó integrar los expedientes **SUP-REP-63/2020** y **SUP-REP-64/2020** y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos del artículo 19, de la Ley de Medios.

3. Escritos de Tercero Interesado. El veintisiete de febrero, Félix Vidal Mena Tamayo, en su carácter de apoderado de Televisión Azteca, S.A. de C.V., presentó escritos de tercero interesado, en ambos recursos.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su momento, el Magistrado Instructor radicó y admitió las demandas a trámite. Una vez agotada la instrucción la declaró cerrada, por lo que los asuntos quedaron en estado de resolución.

COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, por tratarse de recursos de revisión contra una sentencia emitida por la Sala Especializada, cuyo conocimiento, le compete exclusivamente a este órgano jurisdiccional³.

ACUMULACIÓN

Del análisis de los escritos de demanda se advierte que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable, en ese contexto, al haber conexidad en la causa, y a fin de evitar las resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación del expediente SUP-REP-64/2020 al SUP-REP-63/2020, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

En consecuencia, debe glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia, al expediente del recurso de revisión acumulado⁴.

PROCEDENCIA

Los medios de impugnación interpuestos cumplen los requisitos de procedencia⁵:

³ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 184; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁴ Conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

⁵ Acorde con los artículos 7 párrafo 1; 8 párrafo 1; 9 párrafo 1; 13, 45; 109 y 110 párrafo 1, de la Ley de Medios.

1. Forma. Los recursos se interpusieron por escrito y en ellos consta: **a)** el nombre y firma autógrafa de los recurrentes; **b)** el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; **c)** se identifica el acto impugnado; **d)** los hechos en que se basa la impugnación; y **e)** los agravios y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Los medios de impugnación se presentaron en tiempo, porque la sentencia impugnada se les notificó el **veinte de febrero**, y el plazo legal para controvertirlas de tres días hábiles por no estarse desarrollando un proceso electoral. Plazo que transcurrió del veintiuno al veinticinco de ese mes.

Entonces, si las demandas del recurso de revisión se presentaron el **veinticuatro y veinticinco**, su interposición fue oportuna⁶.

3. Legitimación y personería. Los recursos se interpusieron por parte legítima⁷, porque el primero lo presentó el PAN, a través de su representante ante el Comité Directivo Estatal en el estado de Chihuahua; y el segundo lo interpuso Sergio Humberto Uranga Mendoza, por su propio derecho, tal y como se advierte de autos.

4. Interés jurídico. Se actualiza este requisito porque los recurrentes fueron denunciante en el procedimiento especial sancionador y estiman que es contraria a derecho, la sentencia de la Sala Especializada que no se le podía atribuir responsabilidad al denunciado.

5. Definitividad. De la normativa aplicable se advierte que no hay otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual está colmado este requisito.

TERCERO INTERESADO

Se le reconoce la calidad de tercero interesado, a Televisión Azteca, S.A. de C.V., quien comparece a través de su apoderado legal Félix Vidal Mena

⁶ En términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

⁷ De conformidad con el artículo 45, apartado 1, fracción II, aplicable al recurso de apelación en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, apartado 1, de la Ley de Medios.

Tamayo, ya que cumple los requisitos de la Ley de Medios⁸, como se demuestra a continuación:

1. Forma. Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable, y en los mismos consta el nombre y firma autógrafa de quien comparece como apoderado de Televisión Azteca, S.A. de C.V.

2. Oportunidad. Los escritos se presentaron oportunamente, es decir, en el plazo legal de setenta y dos horas:

Lo anterior, porque el plazo para el SUP-REP-63/2020 inició a las quince horas con cincuenta y ocho minutos del veinticuatro de febrero y, el escrito de comparecencia se presentó el veintisiete de febrero a las quince horas con veinticuatro minutos.

Mientras que el plazo para el SUP-REP-64/2020 inició a las diecisiete horas con cincuenta y tres minutos del veinticinco de febrero, y el escrito de comparecencia se presentó el veintisiete de febrero a las quince horas con veintitrés minutos.

3. Legitimación y personería. Los requisitos se cumplen, porque Televisión Azteca, S.A. de C.V., fue parte denunciada en la queja que originó el procedimiento especial sancionador donde se emitió la sentencia impugnada por los recurrentes. Además, comparece a través de Félix Vidal Mena Tamayo, quien tiene reconocido el carácter de representante legal en dicho procedimiento.

4. Interés jurídico. Se cumple, porque Televisión Azteca. S.A. de C.V. tiene un interés opuesto con los recurrentes, pues pretende que subsista la sentencia impugnada.

ESTUDIO DE FONDO

Preliminar: Materia de la controversia.

a. La Sala Especializada determinó, en esencia, que:

- La difusión del evento “Jornadas Villistas”, en diversa propaganda gubernamental, no constituía actos de promoción personalizada, ni actos

⁸ Artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

anticipados de campaña, porque no se configuraron los elementos temporal y objetivo y no hubo sistematicidad de las conductas.

- La contratación en radio y televisión estaba justificada por ser propaganda gubernamental neutra con fines de promoción turística, y
- Ante la posible vulneración al interés superior de la niñez, porque personas menores de edad aparecían en los promocionales de televisión, dio vista al Órgano Interno de Control del ayuntamiento para que determinara lo que correspondiese.

b. Los recurrentes **pretenden que se revoque** la sentencia, porque consideran que la Sala Especializada, incorrectamente, resolvió que se trataba de propaganda gubernamental permitida, pero no estudió correctamente, los elementos para identificar que sí había promoción personalizada.

Así, estiman que debió analizarse si era indispensable la aparición del servidor denunciado en este tipo de propaganda, pues de ello se advierte, que no tiene fines informativos de interés educativo y cultural, sino el propósito de resaltar su imagen. Lo que no está justificado, pues no fue un informe de labores, única excepción para incluir la imagen y voz del funcionario.

c. Por tanto, **la cuestión a resolver** consiste, básicamente, en determinar si la resolución impugnada fue apegada a Derecho o, por el contrario, si asiste la razón a los actores y la Sala Especializada debió determinar existencia de las infracciones denunciadas y la imposición de una sanción por vulneración al interés superior de la niñez.

Apartado I: Decisión.

Esta Sala Superior considera que debe **confirmarse** la sentencia impugnada por lo siguiente:

- a) Los argumentos respecto de los elementos temporal y objetivo para identificar la promoción personalizada y sobre los actos anticipados, no desvirtúan las consideraciones de la Sala Especializada sobre la ausencia

de expresiones de llamado al voto o que exaltaran cualidades personales del denunciado, ni que se trataba de propaganda gubernamental neutra y, por tanto, permitida; como tampoco, lo dicho en cuanto a que, tratándose de propaganda gubernamental, no se aplican las restricciones de los informes de gobierno, como pretenden los recurrentes.

b) La determinación sobre la posible vulneración del interés superior de la niñez fue apegada a Derecho, ya que conforme a la ley y la jurisprudencia, los servidores públicos no pueden ser sancionados por la Sala Especializada, sino que deben dar vista al superior jerárquico u órgano de contraloría correspondiente.

Apartado II: Justificación de la decisión.

El estudio de los agravios se hará en dos apartados los agravios, en el primero, se analizará lo relativo a la incorrecta calificación de la conducta de promoción personalizada en propaganda gubernamental y actos anticipados de campaña y, en el segundo, lo referente a la posible vulneración del interés superior de la niñez.

A) Promoción personalizada y actos anticipados de campaña

1. Marco normativo

1.1 Promoción personalizada.

El desempeño de los servidores públicos se encuentra sujeto a las restricciones contenidas en el artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución, porque deben actuar con cuidado y responsabilidad en el uso de recursos públicos (económicos, materiales y humanos), que se les entregan y disponen en el ejercicio de su encargo.

Además, de forma complementaria, la finalidad electoral del octavo párrafo del artículo referido, es procurar la mayor equidad en los procesos electorales, al prohibir que los servidores públicos utilicen publicidad gubernamental para resaltar su nombre, imagen y logros y hagan promoción personalizada con recursos públicos.

1.2 Actos anticipados de precampaña y campaña

Los de precampaña, acorde al artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la Ley Electoral, son como expresiones que se realizan, bajo cualquier modalidad y en cualquier momento, durante el lapso del inicio del proceso electoral hasta antes del inicio de las precampañas, y que contengan llamados expresos al voto, a favor o en contra de alguna precandidatura.

El párrafo 3 del artículo 227, de la Ley Electoral dispone que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante el periodo establecido, difundan los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Asimismo, el inciso a) del citado numeral, dispone que son actos anticipados de campaña, las expresiones que se realizan, bajo cualquier modalidad y en cualquier momento, fuera de la etapa de campañas y que contengan llamados expresos al voto, a favor o en contra de alguna candidatura o partido, o sean expresiones para solicitar cualquier tipo de apoyo, para contender en el proceso electoral.

En este sentido, el artículo 445, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral prevé como infracción de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la realización de actos anticipados de precampaña y campaña; y el diverso 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos establece como obligación de éstos, conducir sus actividades, así como las de sus militantes y personas relacionadas con el desempeño de sus funciones, con sujeción a la ley y a los principios del estado democrático.

Ahora bien, los actores se limitan a controvertir solamente la aseveración de la Sala responsable que el Presidente Municipal no es susceptible de reelegirse por el mismo cargo, y que con independencia de la temporalidad del proceso electoral, se puede actualizar la infracción; sin embargo, no enderezan argumento alguno en contra de la ausencia del

elemento subjetivo, esto es, la existencia de llamados expresos e inequívocos de llamado al voto a su favor⁹.

Así, el tipo sancionador de actos anticipados de precampaña o campaña se actualiza siempre que se demuestre:

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos; y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.

b. Un elemento subjetivo: que se realicen actos o cualquier expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo, a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno, o en un proceso electoral; o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular, y

c. Un elemento temporal: que dichos actos o frases se realicen antes de la etapa procesal de precampaña o campaña electoral.

2. Hechos denunciados y resolución impugnada

2.1. Denuncias

Se interpusieron tres quejas (dos del PAN y una del ciudadano Sergio Humberto Uranga Mendoza) en contra de Jorge Alfredo Lozoya Santillán (Presidente Municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua), por la supuesta contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión, así como la difusión de propaganda (internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos), relativa a la campaña turística “Jornadas Villistas”, que a su parecer, constituye:

- Promoción personalizada;

⁹ Jurisprudencia 4/2018 ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

- Uso indebido de recursos públicos, y
- Presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña.

Además, se denunció una vulneración al interés superior de la niñez por la aparición de niños y niñas en la propaganda denunciada.

2.2. Resolución impugnada.

La Sala Especializada resolvió lo siguiente:

a) Propaganda gubernamental. La difusión del evento “Jornadas Villistas” en un espectacular, redes sociales, promocionales de radio y televisión y una inserción en el periódico local son propaganda gubernamental al ser ordenada, diseñada y elaborada por el ayuntamiento para la promoción de un evento social.

b) Promoción personalizada. Es inexistente. Es posible apreciar la voz (radio), imagen y nombre (televisión, espectacular, *Facebook*, periódico) del servidor público -elemento personal-, pero no se denota la intención de atribuir dichas acciones a su favor ni se desprende algún elemento que pudiera acreditar un trato irregular hacia alguna fuerza política o exaltar sus cualidades o logros personales -elemento objetivo-. Además, la difusión de la propaganda no se dio en algún proceso electoral -elemento temporal-.

c) Actos anticipados de precampaña y campaña. Son inexistentes. En la propaganda gubernamental si bien es posible identificar la imagen, nombre y voz del servidor público; a la fecha no está postulado para algún cargo de elección popular, así que no se acredita el elemento personal.

Tampoco se actualiza el temporal, porque la campaña publicitaria no incidió con alguna contienda electoral; y no se acredita el subjetivo porque no se advierte de forma clara, manifiesta, abierta, indudable, o indiscutible expresiones de apoyo o rechazo hacia una opción electoral o que llamen al voto a favor o en contra de algún candidato o partido ni se publicita alguna plataforma electoral.

Además, el servidor público fue electo en dos ocasiones como Presidente Municipal, razón por la cual no es jurídicamente posible una eventual postulación para su reelección a ese cargo.

d) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión. La contratación no es ilegal. La difusión de un evento social, cultural y turístico que se realiza anualmente en el municipio, justifica la contratación y difusión de la propaganda gubernamental, pues el presidente municipal es el responsable de fomentar la cultura e impulsar el turismo. Se contrató propaganda gubernamental neutra.

e) Sistemática de las conductas. No existe. Los actores señalaron que hubo un actuar sistemático del servidor público para posicionarse indebidamente ante la ciudadanía; sin embargo, si bien el servidor público promovió en diferentes medios de comunicación, el evento cultural “Jornadas Villistas”, por lo menos en el periodo del 3 de junio al 21 de julio; estas conductas no son ilegales en lo individual, y en forma conjunta, hilada o en contexto, no denotan un patrón u objetivo de posicionar indebidamente al presidente municipal de frente a la ciudadanía.

3. Valoración de la Sala Superior

La resolución impugnada debe **confirmarse**.

3.1. Estudio del caso.

3.1.1 Agravios sobre promoción personalizada y actos anticipados

Los agravios de Sergio Humberto Uranga Mendoza son los siguientes:

- Es incorrecto determinar que se trata de propaganda gubernamental permitida, porque se presenta la imagen y voz del Presidente municipal del Parral en todo Chihuahua, y no se justifica su difusión, porque no se trata de un informe de labores, que es la única excepción para incluir la imagen y voz del funcionario.

- Con independencia de la temporalidad del proceso electoral, se puede concretar un fraude a la ley.
- El servidor público no está identificado con un partido (fue candidato independiente), lo que hace evidente que necesita mayor posicionamiento público. Es una estrategia sistemática para promover su imagen al electorado.
- No existe justificación legal para que el presidente municipal difunda su imagen personal, con el propósito de promover un evento o actividades de carácter cultural, históricas o turísticas.
- Se debe aplicar el mismo criterio de las sentencias SRE-PSC-139/2017 y SUP-REP-153/2017 y acumulado, donde se acreditó que el presidente municipal de Durango difundió cápsulas informativas en las que posicionó su imagen y voz.

Los agravios del PAN son los siguientes:

- Es propaganda ilícita que tiene como propósito la promoción personalizada del Presidente Municipal del Parral.
- No se estudiaron correctamente los elementos para identificar este tipo de promoción personalizada, pues debió analizarse si era indispensable la aparición del funcionario en la propaganda que no tuvo fines informativos de interés y cultural, sino sólo resaltar su imagen.
- Es irrelevante que haya proceso electoral en curso, tampoco que no pueda reelegirse, porque la propaganda se encaminaba a otro cargo distinto y que aprovechó la difusión más allá del municipio, ya que se hizo en todo Chihuahua.
- Es excesiva la duración de la campaña, e incluso sobrepasa la temporalidad prevista para los informes de gobierno.

3.1.2. Decisión

Los agravios son **inoperantes**, porque no desvirtúan todas las consideraciones de la Sala Especializada, con relación a la ausencia de expresiones de llamado al voto o las de exaltar cualidades personales del denunciado, ni se controvierten las determinaciones de que se trataba de propaganda neutra, relacionada con una campaña turística.

a) Promoción personalizada

Se dijo que tratándose de **promoción personalizada**, acorde a criterios de la Sala Superior¹⁰ sobre la forma de determinar si se actualiza o no, la vulneración al artículo 134 de la Constitución en materia electoral, cuando se alegue la difusión de propaganda gubernamental que implica promoción personalizada de algún servidor público, se debe verificar¹¹:

- Si existen voces, imágenes o símbolos que identifiquen plenamente a las y los servidores públicos -elemento personal-.
- La información que proporcionen (mensajes) revele que su intención es favorecer su imagen o persona -elemento objetivo-, y
- Cuándo sucede la conducta, si fue durante un proceso electoral o no, porque esto puede generar la presunción que la propaganda tenía como intención incidir en la contienda -elemento temporal-.

En el caso en estudio, si bien se determinó que era posible apreciar la voz (radio), imagen y nombre (como televisión, espectacular, periódico) del servidor público denunciado y se actualizaba el elemento personal, la forma en que se presentó la propaganda denunciada no denotaba la intención de atribuir acciones a su favor ni se desprende algún elemento que pudiera acreditar un trato irregular hacia alguna fuerza política o con ánimo de exaltar sus cualidades o logros personales -elemento objetivo-.

¹⁰ Ver SUP-REP-153/2017 entre otras.

¹¹ Jurisprudencia 12/2015. **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

Además, la difusión de la propaganda no se dio en algún proceso electoral -elemento temporal-.

Ahora bien, los recurrentes no controvierten las anteriores consideraciones, sino se limitan a señalar que basta con se muestre la imagen y voz del del Presidente Municipal, para que ésta constituya un posicionamiento indebido y, de forma genérica, aducen que no se estudiaron correctamente los elementos para identificar este tipo de promoción personalizada, es decir, no exponen las razones por las cuales es equivocado el estudio de la Sala Especializada.

Asimismo, no enderezan argumento alguno en contra de lo establecido por la responsable, sobre que no se actualizó el elemento objetivo, consistente en dichas acciones a su favor ni se desprende algún elemento que pudiera acreditar un trato irregular hacia alguna fuerza política o con ánimo de exaltar sus cualidades o logros personales.

De ahí que, ante la falta de controversia de lo resuelto, el agravio sea inoperante.

b) Actos anticipados.

Sobre **los actos anticipados de campaña**, los recurrentes tampoco presentan argumentos en contra de todas las consideraciones de la Sala Especializada.

En efecto, la Sala responsable estableció que se debían atender:

- La calidad de la persona que difunde el mensaje: partidos, militantes, aspirantes, precandidatos/as o candidatos/as. (*elemento personal*).
- El momento en el que se realizan. Antes del inicio formal de las precampañas o campañas. (*elemento temporal*), e

- Intención de llamar al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido. (*elemento subjetivo*)¹².

Conforme a lo anterior, la Sala Especializada estableció que, si bien en la propaganda gubernamental era posible identificar claramente la imagen, nombre y voz del servidor público, a la fecha no estaba postulado a algún cargo de elección popular, por lo que no se acreditaba el elemento personal; y no se actualizaba el elemento temporal, pues la campaña publicitaria no incidió con alguna contienda electoral.

Tampoco se actualizaba el elemento subjetivo, porque del contenido de la propaganda, no se desprendía de forma clara, manifiesta, abierta, e indudable, expresiones de apoyo o rechazo hacia una opción electoral o que llamen al voto a favor o en contra de algún contendiente; no se publicita alguna plataforma electoral, ni hay referencia a algún proceso electoral, precandidatura o candidatura; por tanto, tampoco hay fines electorales, ni forma parte de una estrategia para llamar al voto.

Ahora bien, los actores se limitan a controvertir la aseveración de la Sala responsable, sobre que el Presidente Municipal no es susceptible de reelegirse por el mismo cargo, y que con independencia de la temporalidad del proceso electoral, se puede actualizar la infracción; sin embargo, no enderezan argumento en contra de la ausencia del elemento subjetivo, esto es, la existencia de llamados expresos e inequívocos del voto a su favor¹³.

Esto es, los recurrentes no precisan la existencia de alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, que la Sala Especializada no apreciara.

¹² Sentencias de los: SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012, SUP-JRC-194/2017 y SUP-REP-700/2018.

¹³ Jurisprudencia 4/2018: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña o Campaña. Para acreditar el elemento subjetivo se requiere que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral (Legislación del Estado de México y similares).**

De ahí la inoperancia de estos agravios.

c) Agravios restantes.

Por otra parte, los recurrentes tampoco desvirtúan se dijo que la propaganda era gubernamental neutra, y que su contenido se encuentra en los límites legales permitidos, considerando que en el caso, se informó sobre un evento social y cultural que se realizaría en el municipio; la forma en que beneficia a las y los habitantes de dicha entidad (economía y turismo), las actividades que se realizarían y las medidas que tomó el gobierno municipal para su celebración y desarrollo; siendo razonable y justificable que el Presidente Municipal a través de la Coordinación de Comunicación Social, contratara y emitiera la propaganda gubernamental, por la relevancia y trascendencia social en el ayuntamiento¹⁴.

Por el contrario, se limitan a aseverar, de forma genérica, que la propaganda no tuvo fines informativos de interés y cultural, sino el propósito de resaltar la imagen del denunciado que no se justificaba; que la propaganda se difundió en toda la entidad federativa; que el Presidente Municipal no está identificado con un partido y por ello busca este tipo de promoción, que esto constituye una estrategia sistemática a la que aplican las restricciones impuestas a los informes de gobierno.

Pero, estos señalamientos no combaten frontalmente lo resuelto, respecto a que fue propaganda turística y no presentaba elementos objetivos de

¹⁴ Asimismo, la Sala Especializada señaló:

83. *En el caso, la propaganda gubernamental se difundió en el periodo del 3 de junio al 21 de julio; es decir, cuando no estaba en curso algún proceso electoral federal o local; la misma no hace referencia a algún proceso electoral, precandidatura o candidatura y no tiene fines electorales.*

84. *Así, resulta razonable y se justifica que el Presidente Municipal a través de la Coordinación de Comunicación Social, contratara y emitiera dicha propaganda gubernamental, por la relevancia y trascendencia social en el ayuntamiento, actuación que encuentra soporte en el artículo 29, fracción XXVI del Código Municipal para el estado de Chihuahua, que señala sus facultades y obligaciones: (...) XXVI. Autorizar en cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos de los Ayuntamientos, horarios y precios para el acceso a las diversiones y los espectáculos públicos, su celebración y vigilar su desarrollo;*

85. *De ahí que la difusión de un evento social, cultural y turístico que se realiza anualmente en el municipio, justifica la contratación y difusión de la propaganda gubernamental, pues el titular del ejecutivo municipal es el responsable de fomentar la cultura e impulsar el turismo, así como su ejecución, para favorecer a la ciudadanía, es decir, no rebasa las atribuciones del cargo público que ejerce.*

86. *Además, por sí misma, no generó utilidad o provecho de algún servidor/a público/a, precandidato/a, candidato/a o instituto político en particular, para incidir en algún proceso electoral federal o local; por tanto, se trató de la contratación de propaganda gubernamental neutra, sin que exista infracción en materia electoral.*

promoción personalizada o actos anticipados de campaña a favor del Presidente Municipal (principalmente llamados expresos al voto y encaminados a posicionar su cualidades personales o logros como funcionario), elementos necesarios para acreditar una infracción en la materia.

En cuanto a que se trató de una estrategia sistemática para promover al electorado su imagen y fraude a la ley, tampoco combaten las consideraciones de la Sala Especializada, respecto a que no existe una conducta sistemática por parte del Presidente Municipal.

Ello, porque si bien el servidor público promovió el evento social, cultural y turístico “Jornadas Villistas” en radio, televisión, espectacular y redes sociales, la Sala responsable determinó que dichas conductas no tenían características ilegales en lo individual, de forma tal, que pudieran infringir normas electorales, y por ello, vistas en conjunto, tampoco denotaban un patrón para posicionar, indebidamente, al Presidente Municipal frente a la ciudadanía.

Por último, en cuanto a que se debe aplicar el mismo criterio sostenido en las sentencias SRE-PSC-139/2017 y SUP-REP-153/2017 y acumulado, donde se sancionó al presidente municipal de Durango por la difusión de cápsulas informativas en las que se posicionó su imagen y voz, debe decirse que no resultan aplicables a este caso.

Lo anterior, porque dichas conductas consistieron en la acreditación de la infracción de propaganda gubernamental personalizada y uso indebido de recursos públicos, a través de cápsulas informativas contratadas dentro de un programa de noticias de televisión, que difundía logros, acciones y programas del gobierno municipal; contrario a la naturaleza de la propaganda institucional, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social para efecto de comunicar de manera objetiva y neutral las acciones gubernamentales.

Supuesto diferente al presente caso, donde se aprecia que la Sala Especializada determinó que se trata de propaganda gubernamental con fines de difusión social, cultural y turística, donde no se advierte la promoción personalizada o los actos anticipados denunciados, y los recurrentes no desvirtuaron tales consideraciones, de ahí su inoperancia.

3.2. Agravios relativos a la vista a Contraloría interna por posible vulneración al interés superior de la niñez y adolescencia

El PAN aduce que si la Sala Especializada asumió competencia para tutelar el interés superior de la niñez en propaganda gubernamental y precisó los requisitos para que las personas menores de edad puedan aparecer en ese tipo de publicidad, la consecuencia lógica era que determinara la sanción que correspondía al infractor; pero, contrario a ello, se ordenó dar vista y remitir el expediente al Órgano Interno de Control del ayuntamiento para que determinara la sanción procedente.

3.2.1. Decisión

El agravio es **infundado**, porque contrario a lo que aduce el actor, la determinación de la Sala Especializada fue congruente, ya que procedió en los términos que la propia Ley Electoral y tesis de Sala Superior indican, respecto de las actuaciones que se deben realizar en aquellos procedimientos especiales sancionadores donde los denunciados son servidores públicos.

Se dice esto, porque la Sala Especializada resolvió respecto al interés superior de la niñez y adolescencia, que:

- En los promocionales de televisión se advertía la imagen de personas menores de edad y que al respecto, el Presidente Municipal y la Directora de Comunicación Social aportaron doce consentimientos de los supuestos padres, madres o tutores y copia simple de identificaciones e igual número

de opiniones de adolescentes, pero sin mayor documentación para identificar cuál de ellos correspondía.

- Además, no se distinguía si se trataba de documentación que se usó para difundir la imagen en los promocionales de televisión u otro tipo de propaganda como los espectaculares.
- Entonces, ante la posible afectación al interés superior, lo procedente era comunicar al Órgano Interno de Control de Ayuntamiento con la documentación atinente, para que determinara lo que correspondiese, derivado de que en los promocionales de televisión se advierte la imagen de personas menores de edad, y los consentimientos se aportaron sin mayor documentación que permita identificar a cuál de ellos corresponde, y si fueron empleados para alguna otra propaganda.

De lo expuesto se advierte que la Sala Especializada cumplió con la obligación que, en el ámbito de sus atribuciones correspondía, porque si bien tiene un compromiso constitucional de velar por la tutela del interés superior de la niñez y adolescencia (artículos 1º y 4º de la Constitución); también lo es que sus atribuciones respecto a procedimientos especiales sancionadores en los que se vean involucradas personas del servicio público, está acotada.

Ello, porque acorde a lo dispuesto en el artículo 457 de la Ley Electoral, y a lo establecido por esta Sala Superior en la tesis XX/2016¹⁵, la Sala Especializada no tiene facultad legal alguna para pronunciarse respecto a la responsabilidad de servidores públicos.

Entonces, su facultad se limita a resolver el procedimiento especial sancionador correspondiente, en el que determinará la existencia o no de las infracciones denunciadas, con base en los hechos acreditados. Si

¹⁵ De rubro: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.

resulta que se configura la infracción, entonces debe remitir el expediente a la autoridad que pueda tener facultades para llegar a imputar responsabilidades al servidor público (contraloría, congreso, superior jerárquico, entre otros).

Por tanto, no existe incongruencia interna en la actuación de la Sala Especializada, pues simplemente actuó en los términos de sus obligaciones y responsabilidades constitucionales y legales.

De ahí, lo **infundado** del agravio de mérito.

Apartado III: Conclusión.

Al resultar inoperantes e infundados los agravios, **lo procedente es confirmar la sentencia impugnada.**

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SUP-REP-64/2020 al diverso SUP-REP-63/2020, por lo que se ordena glosar la certificación de los puntos resolutivos, al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ausente el magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE
REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
SUP-REP-63/2020 Y ACUMULADO¹⁶**

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque comparto el sentido de la sentencia que sostiene la mayoría, considero que el razonamiento utilizado para determinar que la resolución dictada por la Sala Regional Especializada¹⁷ en el expediente SRE-PSC-67/2019 debe confirmarse, tendría que ser distinto, puesto que estimo que, al existir una causa de pedir, sí se tenían que enfrentar en sus méritos los planteamientos del recurrente.

En este caso, la cuestión jurídica se centró en determinar si la participación del presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, en la propaganda denunciada, actualizaba las siguientes infracciones:

- I.** Propaganda personalizada
- II.** Uso indebido de recursos públicos
- III.** Actos anticipados de precampaña y campaña
- IV.** Vulneración al interés superior de la niñez

Según los argumentos desarrollados en la sentencia, la decisión de la Sala Especializada tenía que confirmarse por dos razones. La primera alude a que, no obstante que la Sala Especializada tiene facultades para determinar la existencia de una infracción por la vulneración al interés superior de la niñez, no cuenta con facultades legales para pronunciarse respecto a la responsabilidad de los servidores públicos implicados, como lo solicitan los actores.

La segunda razón establece que la sentencia impugnada debía validarse porque los actores no contrvirtieron directamente los argumentos

¹⁶ Elaboraron Claudia Elvira López Ramos, Juan Guillermo Casillas Guevara y Priscila Cruces Aguilar.

¹⁷ En adelante, "Sala Especializada".

expuestos por la autoridad responsable. Es decir, que en el caso no se actualizaba la propaganda personalizada y, en consecuencia, tampoco hubo un uso indebido de recursos públicos ni actos anticipados de precampaña y campaña.

Si bien comparto las conclusiones respecto a la primera razón, difiero del argumento principal de la segunda, según el cual se señala que los actores no aportaron los elementos argumentativos suficientes en sus demandas que le permitieran a esta Sala Superior hacer un análisis de las consideraciones emitidas por la autoridad responsable en la resolución impugnada.

Particularmente, considero que los actores sí controvierten de forma clara en sus demandas, puesto que expusieron los siguientes planteamientos:

- 1) El elemento temporal** tanto de la propaganda personalizada como de los actos anticipados de precampaña y campaña;
- 2) El elemento objetivo** de la propaganda personalizada, y
- 3) El elemento subjetivo** de los actos anticipados de precampaña y campaña.

Desde mi punto de vista, estos argumentos no son inoperantes como los calificó la mayoría, sino que son suficientes para que esta Sala Superior hiciera un análisis concatenado y contextual de los hechos que le permitiera identificar si, a partir de los elementos expuestos en la propaganda denunciada, podía advertirse algún posicionamiento del presidente municipal o de alguna fuerza política –ante la ciudadanía del estado de Chihuahua– que pudiera tener efectos en algún proceso electoral futuro. En los siguientes apartados desarrollo esta postura.

1. Decisión mayoritaria

El tema específico por el cual desarrollo este voto concurrente es que la decisión mayoritaria calificó como **inoperantes** los agravios de los actores, pues no controvirtieron todas las consideraciones que expuso la

Sala Especializada en relación con que la propaganda denunciada no contenía expresiones que llamaran al voto o que estuvieran encaminadas a exaltar las cualidades del presidente municipal; y de acuerdo con la mayoría, los actores tampoco controvirtieron aquellas consideraciones relativas a que se trataba de propaganda neutra relacionada con una campaña turística denominada “Jornadas Villistas”.

En el caso de la propaganda personalizada, en la sentencia se sostiene que los actores no argumentan ni exponen las razones por las cuales el análisis de la Sala Especializada podría ser incorrecto.

En el caso de los actos anticipados de precampaña y campaña, en la sentencia se determina que los actores no combatieron los argumentos de la autoridad responsable respecto a que no se hicieron llamados al voto expresos e inequívocos en la propaganda denunciada.

2. Razones del disenso

2.1. Los actores sí aportaron elementos en su demanda para controvertir los razonamientos de la Sala Especializada respecto a la presunta propaganda personalizada y los actos anticipados de precampaña y campaña

No comparto las calificaciones de la decisión mayoritaria, porque, desde mi punto de vista, en las demandas los actores expresamente controvierten que:

- 1) La Sala Especializada **no valoró correctamente el elemento temporal** pues, aunque en el momento en el que ocurrieron los hechos controvertidos no transcurriera algún proceso electoral federal o local en el estado de Chihuahua, era necesario valorar si esos hechos podían tener injerencia en un proceso electoral próximo.
- 2) Al momento de valorar el elemento objetivo de la propaganda personalizada, la Sala Especializada **no tomó en consideración** que,

aunque el presidente municipal ya no pueda reelegirse, **sí puede buscar posicionarse ante la ciudadanía chihuahuense para aspirar a otro cargo** de elección popular al interior del estado. Es por esta razón que era necesario hacer un análisis contextual de los elementos que pudieran advertir la promoción de su imagen ante el electorado.

Respecto a este último punto, el PAN señala que, a diferencia de lo resuelto por la Sala Especializada, la propaganda denunciada no contenía elementos informativos o de interés relacionados con un evento social y cultural que justificaran su emisión, sino que en la mayoría de los casos se hacía referencia a cuestiones ajenas, limitándose a señalar de forma aislada el nombre del evento junto a una serie de manifestaciones del presidente que nada tenían que ver con el mismo.

Además, el PAN destacó que la equidad de la competencia entre los partidos políticos sí pudo verse afectada porque el propio presidente municipal hizo referencia de viva voz al proceso electoral de dos mil veintiuno, conforme a lo señalado en la demanda del primero de julio de dos mil diecinueve relacionada con el contenido del video publicado el cinco de junio anterior en la liga de Facebook del gobierno municipal <https://www.facebook.com/JornadasVillistas/>¹⁸.

Ante estos agravios, **no coincido con la calificación de inoperantes**, pues los actores sí señalan, en sus demandas, que para la actualización de este elemento era necesario que la autoridad responsable hiciera un estudio contextual de la propaganda y de su difusión. Dicho estudio es necesario ante la posibilidad de que el presidente municipal pudiera postularse para un cargo de elección popular al interior del estado, distinto al que actualmente ostenta.

Debido a ello considero que los agravios expuestos por los interesados **debieron analizarse sustancialmente, en sus méritos**, para, así, definir

¹⁸ Según consta de lo señalado en la página 18 de la demanda, localizada a su vez en la página 320 del Tomo I del expediente SRE-PSC-671/2019, mismo que forma parte de los cuadernos accesorios del presente juicio.

si los hechos denunciados **1)** estaban vinculados con algún proceso electoral en curso o próximo a iniciar y si **2)** en un análisis contextual, implicaban una afectación a la equidad en la contienda en beneficio del actual presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua.

En ese sentido, considero que, aun cuando sus agravios sí debieron ser estudiados, estos no eran suficientes para cambiar la decisión de la sentencia reclamada, aunque por distintas razones, mismas que desarrollo a continuación:

3.2. La necesidad de evaluar los elementos contextuales para acreditar la propaganda personalizada y los actos anticipados de campaña

En primer término, desde mi perspectiva, le asiste la razón a los actores cuando afirman que la Sala responsable no realizó un estudio de temporalidad/proximidad de las infracciones con la elección. Sin embargo, al realizar ese estudio resultan infundadas las alegaciones de los actores.

De un **análisis integral y contextual** de los hechos no se advierte que la propaganda denunciada sea próxima al debate electoral ni que el servidor público haya emitido algún mensaje que lo posicione o beneficie de cara a un proceso electoral.

Conforme a lo ordenado en la sentencia SUP-REP-132/2019 y acumulados, como antecedente de la resolución impugnada, era necesario que los hechos se analizaran de forma concatenada, en conjunto y contextualmente, atendiendo al contenido y esquema en que se difundió la publicidad, para así valorar con la justa dimensión el actuar del servidor público denunciado.

En diversos asuntos relacionados con una supuesta promoción personalizada de servidores públicos¹⁹, esta Sala Superior ha sustentado que para poder determinar si la infracción que se exponga en cada caso

¹⁹ SUP-REP-1/2015, SUP-RAP-164/2014 y acumulados, SUP-REP-6/2015, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015, SUP-REP-35/2015.

concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar los siguientes elementos²⁰:

- **Personal o subjetivo.** Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- **Temporal.** Para definir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

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

- **Objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje para establecer que, de manera efectiva, revele de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional.

A diferencia de lo señalado en la sentencia, para acreditar el elemento temporal que actualice la competencia de este órgano jurisdiccional electoral para conocer de la materia denunciada, no solamente es necesario identificar si al **momento en el que sucedieron los hechos controvertidos** se encontraba en curso algún proceso electoral en la entidad federativa, sino que también es necesario **realizar un análisis de la proximidad del debate correspondiente a los comicios más próximos.**

En el caso concreto, al momento de resolver el recurso de revisión se debió señalar que, aunado a que en el momento en el que se suscitaron

²⁰ Jurisprudencia 12/2015 de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

los hechos denunciados no se desarrollaba en Chihuahua un proceso electoral federal o local, ni de participación ciudadana; también era **inexistente una proximidad inmediata del debate o incluso de la celebración de las elecciones siguientes.**

Esto es así ya que la difusión de la propaganda denunciada en principio transcurrió en el periodo del tres de junio al veintiuno de julio de 2019 y la jornada electoral en el estado tendrá lugar hasta el seis de junio de 2021, dando un margen de aproximadamente año y medio para la materialización de una posible afectación en la equidad en la contienda. En adición a esto, a la fecha se tiene certeza de que el actual presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, no se ha postulado a un cargo de elección popular al interior de la entidad.

Por otra parte, con respecto a los agravios de los actores relativos a que el presidente municipal resultó beneficiado de su aparición y participación en la propaganda controvertida, considero que **son infundados.**

Del **análisis contextual y concatenado** de los hechos a la luz de los actos anticipados denunciados, no se advierte que el actuar del servidor público se haya traducido en un mensaje que beneficie al funcionario de cara a un proceso electoral.

La Sala Superior ha sostenido que para acreditar la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña es necesario que estén presentes los elementos personal, temporal y subjetivo.

Particularmente, respecto del **elemento personal y subjetivo**, si bien, los promoventes aluden que el estudio del mensaje no puede limitarse a la posición que actualmente desempeña, es decir, que existe la posibilidad de que su posicionamiento impacte más allá de su reelección en el cargo actual, como por ejemplo en su postulación a otro cargo de elección popular, en mi opinión, en la propaganda no existen expresiones o equivalentes funcionales que permitan otorgarles la razón.

Esta Sala Superior ha determinado que hay ciertos supuestos de posicionamiento ante el electorado que, aunque no sean llamamientos expresos al voto, pueden ser **equivalentes funcionales de propaganda política**²¹.

En la sentencia dictada en el SUP-REP-700/2018 se sostuvo que las herramientas para determinar en qué casos se puede interpretar los mensajes como un equivalente funcional de apoyo expreso, se deben verificar los siguientes pasos:

- **Análisis integral del mensaje:** Se debe analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, de entre otros).
- **Contexto del mensaje:** El mensaje se debe interpretar en relación y en coherencia con el contexto externo en el que se emite, es decir, la temporalidad, el horario de la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración de entre otras circunstancias relevantes.

De acuerdo con lo anterior, si bien la propaganda no tenía expresiones explícitas de llamamiento al voto, la exposición reiterada en radio y televisión de su voz, el nombre y el contenido de los mensajes, son elementos que sí permiten a la audiencia conocer la imagen, la voz y el nombre del denunciado, así como su trabajo en el ámbito del turismo, por lo que podrían constituir propaganda personalizada.

Asimismo, la territorialidad y la cantidad de impactos, así como la difusión del mensaje eran elementos importantes para considerar si el sujeto denunciado se benefició o no del mensaje a la luz de un proceso electoral.

²¹ Ese método de análisis fue desarrollado por esta Sala Superior de forma particular en el precedente SUP-REP-700/2018.

Sin embargo, en el **análisis del contexto** de la propaganda, la lejanía temporal y la falta de vínculos con un proceso electoral determinado siguen siendo **elementos contextuales determinantes** para sostener que en el caso **no pueda afirmarse que el denunciado se esté beneficiando electoralmente de los mensajes publicitados**. Es mi consideración que existe la posibilidad de que los hechos se traten de propaganda personalizada, pero sin fines electorales.

Como conclusión general, es posible afirmar que la propaganda denunciada no tiene una injerencia en la materia electoral, por lo que **esta Sala Superior no podría pronunciarse respecto a su calificación**.

3.3. Consideraciones de la sentencia aprobada respecto a la validez de la propaganda personalizada

Finalmente, en la sentencia aprobada se hace un pronunciamiento sobre la validez de la propaganda utilizando las expresiones de “propaganda gubernamental neutra permitida” o “propaganda permitida”. Respecto a este punto considero que si en este caso se advierte que se trata de propaganda gubernamental que no está vinculada con el proceso electoral, lo correcto sería que, tal como ocurre, se dejen a salvo las facultades de las autoridades competentes para sancionar esa conducta, pero que se evite el pronunciamiento sobre la licitud, ilicitud, permisión o prohibición al respecto.

Lo anterior es así porque conforme al párrafo noveno del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²² le corresponde a las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizar el estricto cumplimiento a las prescripciones constitucionales de que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, tenga carácter institucional y tenga los fines ahí señalados, así como que tal propaganda no implique la promoción personalizada.

²² En adelante, “CPEUM”.

En ese orden, de acuerdo con los criterios de esta Sala Superior, el artículo 41, base III, CPEUM, le dio competencia exclusiva al Instituto Nacional Electoral para conocer de infracciones en relación con la propaganda política y electoral, como lo sería la transmisión de cualquier tipo de propaganda con fines electorales en radio y televisión.

Sin embargo, respecto de transgresiones a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 CPEUM, como es el caso de la propaganda gubernamental personalizada, no es posible establecer la competencia exclusiva de alguna autoridad u órgano, de ahí que puedan conocer diversas autoridades federales y locales de posibles violaciones a tal precepto constitucional en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal²³.

Así, conforme al criterio de esta Sala Superior, es válido sustentar la existencia de una competencia concurrente respecto de infracciones al artículo 134 CPEUM.

Al respecto, en el mes de enero del año dos mil diecinueve entró en vigor la Ley General de Comunicación Social, en la cual se establece, de entre otras cuestiones, el régimen al que se debe sujetar el poder público en relación con la propaganda que se difunda desde ese ámbito.

Conforme a dicha ley, por regla general, las autoridades administrativas de ámbitos distintos al electoral tienen competencia para conocer de las infracciones realizadas con la promoción personalizada de los servidores públicos y, **únicamente, en caso de que exista una posible afectación a la equidad de la contienda electoral o a los principios contenidos en el artículo 41 constitucional se actualizará la competencia de la jurisdicción electoral.**

Tomando en cuenta lo anterior, **los casos de conductas infractoras del artículo 134 de la Constitución general que deben ser conocidos en el ámbito administrativo o jurisdiccional de la materia electoral serán**

²³ Sentencia emitida en el expediente SUP-CDC-5/2018.

aquellos que se encuentren vinculados con algún proceso electoral en curso o próximo a iniciar. Esta vinculación puede ser directa –en los casos en los que se realicen actos de promoción durante un proceso electoral– o indirecta, en los casos en los que se pueda advertir y explicar alguna afectación, aún fuera de un proceso electoral.

En ese sentido, sería adecuado revocar los pronunciamientos que la Sala Regional hace al respecto de la licitud de los promocionales como propaganda gubernamental, pues ello no sería competencia de las autoridades electorales, sin que ello cambie la calificación de las infracciones denunciadas.

Es por estas razones que respetuosamente manifiesto mi desacuerdo con las consideraciones expuestas en el presente recurso respecto a la materia de impugnación, aunque reitero mi conformidad con el resultado de la decisión final.

Magistrado

Reyes Rodríguez Mondragón