



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SCM-JE-5/2022

**PARTE ACTORA:**

ALFREDO DOMÍNGUEZ  
MANDUJANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE MORELOS

**MAGISTRADO:**

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

**SECRETARIADO:**

ADRIAN MONTESSORO CASTILLO  
Y BEATRIZ MEJÍA RUÍZ

Ciudad de México, a diez de noviembre de dos mil veintidós.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos **en el procedimiento TEEM/PES/67/2021-2**, de conformidad con lo siguiente:

## INDICE

### GLOSARIO 2

ANTECEDENTES.....2

RAZONES Y FUNDAMENTOS.....4

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.....5

SEGUNDA. Requisitos de procedencia.....6

2.1. Forma.....6

2.2 Oportunidad. ....6

2.3. Legitimación y personería.....6

2.4. Interés jurídico.....6

2.5. Definitividad.....6

TERCERA. Contexto general de los hechos denunciados.....7

CUARTA. Controversia .....8  
 4.1. Consideraciones del Tribunal responsable .....8  
 4.2. Síntesis de agravios.....12  
 QUINTA. Estudio de fondo.....16  
 5.1. Marco normativo al caso concreto .....16  
 5.2. Análisis de los agravios .....24  
 RESUELVE .....47

G L O S A R I O

<b>Ayuntamiento</b>	Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos
<b>Comisión de Quejas</b>	Comisión Ejecutiva Permanente de Quejas del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
<b>Constitución Federal o Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Denunciados</b>	Alfredo Domínguez Mandujano y el Partido Encuentro Social
<b>Denunciante/PRPM</b>	Partido Renovación Política Morelense
<b>IMPEPAC o Instituto local</b>	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
<b>Juicio de la Ciudadanía</b>	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>PES</b>	Partido Encuentro Social Morelos
<b>Presidente Municipal/ Candidato, actor, promovente, parte actora</b>	Alfredo Domínguez Mandujano
<b>PRPM</b>	Partido Renovación Política Morelense
<b>Sala Regional u órgano colegiado</b>	Sala Regional Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Morelos



## ANTECEDENTES

**1. Inicio de proceso electoral local.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, inició el proceso electoral para la elección de gubernatura, integrantes del Congreso y Ayuntamientos del Estado de Morelos.

**2. Campaña.** El periodo de campañas dio inicio durante el periodo comprendido del diecinueve de abril al dos de junio de dos mil veintiuno.

**3. Queja.** El veinticinco de abril de dos mil veintiuno, el PRPM denunció al ciudadano Alfredo Domínguez Mandujano -ahora actor- y al PES por la probable comisión de infracciones a la normativa electoral, consistentes en: la distribución de un semanario con alusión a las obras públicas generadas por el Ayuntamiento encabezadas por el actor, por lo que se pudiera estar en el supuesto **uso de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, y difusión de propaganda gubernamental.**

Dicha queja fue radicada con la clave de identificación IMPEPAC/CEE/PES/74/2021

**4. Admisión y emplazamiento.** El veintisiete de julio de dos mil veintiuno, la Comisión de Quejas, admitió la queja y emplazó a la persona denunciada y al partido denunciado.

**5. Remisión del expediente.** Una vez que el Instituto local en el ámbito de sus atribuciones realizó las acciones conducentes a efecto de integrar el expediente por los hechos denunciados en contra del actor, en su oportunidad remitió el expediente al Tribunal local.

## **6. Procedimiento especial sancionador**

**6.1. Resolución impugnada.** En su oportunidad, el Tribunal Local declaró en dicho procedimiento -con el cual integró el expediente **TEEM/PES/67/2021-2**- la existencia de propaganda gubernamental, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuida a Alfredo Domínguez Mandujano-entonces Presidente Municipal-, ahora actor.

Además, es de señalar que el Tribunal local consideró no imponer una sanción al actor y estimó dar vista a:

- 1) Entidad superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos;
- 2) Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales,
- 3) Contraloría Municipal de Tlaltizapán de Zapata Morelos; y
- 4) Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

**7. Juicio electoral federal.** Inconforme con dicha resolución, el actor presentó ante el Tribunal responsable demanda de juicio electoral.

**8. Remisión y turno.** En su oportunidad, el Tribunal local envió a esta Sala Regional la demanda y sus anexos, formándose el expediente con la clave de identificación **SCM-JE-5/2022**, el cual fue turnado a la ponencia a cargo del Magistrado José Luis Ceballos Daza.

**9. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el Magistrado Instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del expediente en que se actúa, posteriormente acordó la admisión de la demanda y finalmente, al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y, al no existir diligencia alguna pendiente de



desahogar, en su oportunidad cerró la instrucción y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. La Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que fue promovido por un ciudadano a fin de controvertir una resolución emitida por el Tribunal Local, relacionada con un procedimiento especial sancionador en el estado de Morelos; supuesto de competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, con fundamento en:

**Constitución.** Artículos 17; 41 párrafo tercero, Base VI; y, 99 párrafos primero, segundo y cuarto, fracción X.

**Ley de Medios.** Artículos 2, párrafo primero; y, 3.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 1 fracción II, 164, 165, 166 fracción X, 173 párrafo primero, y 176 fracción XIV.

**Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**<sup>1</sup>

**Acuerdo INE/CG329/2017**, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el ámbito territorial

---

<sup>1</sup> Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya última modificación es del catorce de febrero del dos mil diecisiete.

de cada circunscripción plurinominal y su ciudad cabecera.<sup>2</sup>

En el entendido de que el juicio electoral garantiza los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, puesto que no existe una vía expresa en la Ley de Medios para que el actor controvierta la resolución impugnada.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7 párrafo 2, 8 párrafo 1 y 9 párrafo 1, 13 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios<sup>3</sup>:

2.1. Forma. El actor presentó la demanda por escrito; en ella hizo constar nombre y firma autógrafa, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, identificó el acto impugnado, expuso hechos, agravios y ofreció pruebas.

2.2 Oportunidad. La demanda es oportuna porque fue presentada dentro del plazo de cuatro días que señala la Ley de Medios, ello, en atención a que se presentó el siete de enero de dos mil veintidós y le fue notificada el tres del mismo mes, por lo que es evidente su oportunidad.

2.3. Legitimación y personería. El actor, se encuentra legitimado para promover el juicio al rubro indicado, pues fue parte en la instancia primigenia al ser la persona denunciada.

2.4. Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico para promover el presente juicio, toda vez que los agravios expuestos

---

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

<sup>3</sup> Conforme a los Lineamientos Generales antes referidos, los juicios electorales se tramitan y resuelven acorde a las reglas generales de los medios de impugnación regulados en la Ley de Medios.



en su demanda están encaminados a controvertir la resolución emitida por la autoridad responsable, la cual estima le causa perjuicio, siendo el presente juicio la vía apta para que, en caso de asistirle razón restituirle en los derechos que dice vulnerados.

2.5. Definitividad. Queda satisfecho este requisito ya que, de conformidad con la legislación electoral del estado de Morelos, no existe otro medio de defensa que el actor deba agotar para controvertir la resolución impugnada antes del presente juicio.

### **TERCERA. Contexto general de los hechos denunciados**

A fin de establecer el contexto en el que se suscitaron los hechos denunciados, esta Sala Regional estima pertinente que, en principio, se puntualicen los plazos relativos a las etapas del proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Morelos; así como los hechos que se tuvieron por acreditados en el procedimiento especial sancionador con el acervo probatorio que recabó la Comisión de Quejas, para el efecto de tener certeza respecto al momento de la distribución y financiamiento del semanario.

<b>El inicio del proceso electoral aconteció el siete de septiembre de dos mil veinte</b>	
<b>Periodo de campaña</b>	Del dos al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno
<b>Periodo para retirar la propaganda con motivo de las precampañas</b>	Del seis de febrero al dos de marzo de dos mil veintiuno
<b>Periodo de Intercampañas</b>	Del último día del periodo de precampañas y el primer día del periodo de campaña
<b>Periodo de campaña</b>	Del diecinueve de abril al dos de junio de dos mil veintiuno

De lo anterior, se advierte que **el periodo de campaña comprendió el periodo que corrió del diecinueve de abril al dos de junio de la pasada anualidad.**

Ahora bien, la controversia tiene origen en la queja que presentó el representante propietario del Partido Renovación Política Morelense contra Alfredo Domínguez Mandujano entonces Presidente Municipal -ahora actor- por el supuesto uso de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, difusión de propaganda gubernamental y contra el PES por faltar a su deber de cuidado.

Fundamentalmente, porque en su denuncia planteó como punto esencial de la infracción que se distribuyó -en periodo prohibido y usando recursos públicos- un semanario con alusión a las obras públicas generadas por el Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, siendo el caso que, dicho medio impreso, fue distribuido por personal adscrito a esa municipalidad.

Este hecho, a decir del denunciante, aconteció el diecinueve de **abril de dos mil veintiuno**, es decir, **dentro del desarrollo del proceso electoral 2020-2021** en el Estado de Morelos, por lo cual, en su perspectiva, se cometió una transgresión a las normas constitucionales y legales que tutelan el uso de **promoción personalizada**, así como el **uso indebido de recursos públicos** y la **difusión de propaganda gubernamental**.

#### **CUARTA. Controversia**

##### **4.1. Consideraciones del Tribunal responsable**

El Tribunal responsable determinó que, con los elementos de prueba que tuvo a su alcance, es decir, con el análisis del contenido del semanario, la factura expedida a nombre del Ayuntamiento y la nota de requisición, en principio se podía advertir que en su contenido se destacaron los logros del





Ayuntamiento, esto es, obras públicas, campañas de aplicación de pruebas de antígeno, campaña de vacunación para el ganado, mantenimiento de los servicios de alumbrado público, entrega de apoyos en especie para la población por servicio de recolección de basura, difusión de los beneficiarios y las beneficiarias del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo económico (FAEDE), campañas de sanitización, entre otras acciones ejercidas por el gobierno municipal, y que dicho semanario fue financiado por el Ayuntamiento.

En lo que respecta al contenido del semanario, el Tribunal local destacó que se advertían expresiones como *“Seguimos trabajando”* *“Cuauhtémoc Blanco y Alfredo Domínguez Mandujano en gira de obras”*, *“Guerra sucia: ADM”*, *“El trabajo nos respalda: ADM”*, *“28 millones 928 mil pesos en 44 obras para Tlaltizapán”* y *“El Trabajo nos respalda Alfredo Domínguez Mandujano”*.

También, identificó y enfatizó que del contenido del semanario podían desprenderse dos narrativas particulares, que debían ser analizadas de manera destacada, a saber:

- Que el ciudadano Alfredo Domínguez Mandujano, en su calidad de Presidente Municipal, fue quien gestionó diversas obras en beneficio del municipio.
- Que en este contenido se aprecia la existencia de la frase *“seguimos trabajando”*; así como la cintilla *“Guerra sucia: ADM”*, en la que se expone la siguiente declaración: *“Esta página es falsa (junto a una imagen que parece ser la red social denominada Facebook) y es necesario que la ciudadanía se entere en redes sociales, llevamos dos años de trabajo en beneficio de Tlaltizapán de Zapata, con obra y apoyo a quien lo necesita, estamos aquí para*

*aclarar que solo son difamaciones, en esa página en contra de Alfredo Domínguez Mandujano”.*

Así entonces, el Tribunal responsable concluyó que el semanario objeto de la denuncia, sí contiene propaganda gubernamental, ello, al estimar que se colmaron los elementos que ha desarrollado y postulado la Sala Superior al efecto, es decir:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor, una servidora o entidad pública;
- b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es distribuir logros, programas, acciones o medios de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía; y
- e) Que no se trate de comunicación meramente informativa.

Así, para el Tribunal local el mensaje fue emitido por el Presidente Municipal -ahora actor- y el Ayuntamiento, del cual se advierte que el gobierno municipal ha desarrollado diversas obras y beneficios por la ciudadanía, de igual forma concluyó que fue mediante un semanario impreso -diez mil ejemplares-, que se expusieron diversas imágenes donde se visualiza al actor dando discursos y repartiendo, en especie, beneficios a la ciudadanía y que si bien es *acorde con los componentes del concepto de propaganda gubernamental*, lo cierto es que advirtió la intención de persuadir al electorado para obtener un beneficio o apoyo que se traduce en una ventaja electoral ,ello, porque las expresiones *“seguimos trabajando y “el Trabajo nos respalda”*,



seguido del nombre del actor trascienden el carácter informativo, además, reiteró que fue financiado por el Ayuntamiento.

También señaló que, con el uso recurrente del lema “*seguimos trabajando*”, así como de una nota específica sobre la supuesta guerra sucia en la cual aparentemente se pretendía difamar al actor y que al hacer alusión a “*llevamos 2 años de trabajo en beneficio de Tlaltizapán de Zapata, con obra y apoyo a quien lo necesita, estamos aquí para aclarar difamaciones*”, se buscó la aceptación de Alfredo Domínguez Mandujano-ahora actor- entre la ciudadanía, toda vez que con ello se pretendió posicionarlo y resguardar su imagen.

Y, si bien, las referidas publicaciones *no constituyen mensajes oficiales de entes de gobierno*, porque se hicieron a través del semanario y no a título personal, lo cierto es que quedó demostrado -mediante la factura que emitió la editorial a nombre del Ayuntamiento, la nota de requisición y lo manifestado por el propio actor- que fue financiado por el Ayuntamiento, además el Tribunal local consideró que el hecho de que no hayan sido emitidos por alguna persona funcionaria pública no implica que, de forma automática, no se trate de propaganda gubernamental, puesto que fue el ente municipal quien financió la elaboración del aludido ejemplar.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal local procedió a analizar los elementos de la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, los cuales son los siguientes:

***Elemento personal:*** Del contenido del ejemplar impreso se desprende de manera recurrente la imagen, el nombre y las iniciales del ciudadano Alfredo Domínguez Mandujano o ADM.

**Elemento objetivo:** Como fue expuesto en párrafos que anteceden de manera constante se hace alusión al ciudadano denunciado en su carácter de Presidente Municipal y se asevera que gracias a su gestión se obtuvieron cambios verdaderos, se repite de forma frecuente el lema “seguimos trabajando”, asimismo, se da énfasis a las obras para combatir una supuesta guerra sucia que buscaba aparentemente difamar al denunciado.

**Elemento temporal:** sobre este elemento es necesario establecer que existen en el expediente tres datos de tiempo respecto a la realización y distribución de semanario.

En el caso, el Tribunal local razonó que se demostró la distribución del semanario y que esto sucedió dentro del proceso electoral, ello, con base en que aquel comenzó en septiembre del dos mil veinte, y si bien estableció que no existe una prueba contundente que acredite que el semanario se distribuyó el diecinueve de abril de dos mil veintiuno (dentro del proceso electoral-periodo de campaña), o en diciembre de dos mil veinte -tal como lo adujeron el denunciante y el denunciado, respectivamente.

Lo cierto es que, con los elementos de prueba que tuvo a su alcance y concatenadas entre sí, estableció un rango objetivo para determinar que el semanario se distribuyó dentro del proceso electoral y con ello tuvo por acreditada la promoción personalizada, difusión de propaganda gubernamental y utilización de recursos públicos.

Finalmente, el Tribunal local consideró no imponer una sanción al actor y estimó dar vista al superior jerárquico a fin de que proceda conforme a derecho corresponda, por tanto, envió copia de la resolución que ahora se impugna a la :1) Entidad superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos; 2) Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, 3) Contraloría Municipal de Tlaltizapán de Zapata Morelos; y 4) Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, de



conformidad con el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### 4.2. Síntesis de agravios

Para controvertir lo anterior, el actor señala que existió un **indebido análisis para considerar la acreditación de propaganda gubernamental, promoción personalizada y uso de recursos públicos e individualización de la sanción**, haciendo valer para ello los motivos de disenso siguientes:

En principio, la parte actora señala que la resolución impugnada transgrede su derecho a una tutela judicial efectiva, misma que se encuentra amparada en la Constitución Federal, en relación con el principio de exhaustividad, pues al realizar el estudio de los preceptos constitucionales y legales relacionados con la propaganda gubernamental se dejaron de estudiar otros elementos relacionados con la misma.

Desde la óptica de la parte actora, la propaganda materia de la presente litis se encuentra amparada en derecho por el pago que corre agregado en el procedimiento primigenio, puesto que la propaganda denunciada tuvo como finalidad realizar un ejercicio de rendición de cuentas y dar a conocer a la ciudadanía el respectivo informe de gobierno, lo cual solo se realizó en el territorio de Municipio.

Aunado a lo anterior, la parte actora señala que no debe perderse de vista que el trámite fue solicitado por el área de comunicación social del Ayuntamiento, la cual tiene como función difundir las acciones de gobierno, con lo que, además, encuentra sustento en las atribuciones contenidas en las normas internas del Ayuntamiento, las cuales no fueron objeto de

estudio por parte del Tribunal responsable a partir de las probanzas que se ofrecieron al respecto.

En el caso, menciona que, con dicha documental -orden de requisición-, puede advertirse que no giró instrucción alguna para que se llevara a cabo el pago de la propaganda objeto del procedimiento sancionador, puesto que, refiere que de la misma se puede apreciar que no firmó requisición o solicitud alguna relacionada con el aludido pago, en este contexto, asegura que cada área de la administración municipal cuenta con una partida presupuestal para ejecutar sus funciones.

En este sentido, considera que con las pruebas aportadas se acredita que, en ningún momento, el semanario se distribuyó durante el desarrollo del proceso electoral, pruebas con las que además se desvirtúa que personal del ayuntamiento haya participado en la distribución de la publicación señalada.

Asimismo, la parte actora menciona que el Tribunal responsable no debió considerar acreditado que se hayan realizado dos publicaciones del semanario en cuestión, pues, en el caso, la empresa editorial únicamente reconoció una sola publicación la cual correspondió al mes de diciembre y por motivo del informe de gobierno.

Con base en lo anterior, el actor sostiene que en la resolución controvertida no se encuentra prueba alguna en la que se vincule que se haya ordenado a la editorial la publicación del semanario en el mes de marzo como falsamente se afirma, con lo que se transgrede en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución, pues se violenta el principio de fundamentación, ya que si bien existe un pago realizado por el Ayuntamiento a la



editorial, con ello no se acredita que haya sido solicitada por éste.

Continuando con sus agravios, afirma que la autoridad responsable fue omisa en observar lo dispuesto en el artículo 242 numeral 5 de la Ley Electoral en relación con el diverso 41 fracción III Apartado C segundo párrafo de la Constitución, puesto que el semanario distribuido en diciembre fue en aras de informar a la ciudadanía, de manera directa, respecto de las acciones de gobierno y actividades realizadas por el gobierno municipal, cumpliendo con los parámetros para ello, es decir, de manera anual y al finalizar el año dos mil veinte, por tanto, esa publicación debe considerarse que se encuentra apegada a derecho con el fin lícito de rendir cuentas a la ciudadanía.

En ese contexto, sostiene que la publicación denunciada se emitió con un cintillo alusivo a la Navidad, y no, así como el Tribunal responsable lo valoró (en marzo de dos mil veintiuno), mismo que no se comprobó que haya sido publicado por la empresa o que haya sido pagado por él.

Considera la parte actora que el Tribunal responsable dejó de aplicar *el artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (SIC)* en relación al diverso 134 de la Constitución, en los cuales se señala que el informe anual de labores de las personas servidoras públicas, así como los mensajes que se difundan para darlos a conocer no serán considerados como propaganda siempre que esta difusión se limite a una vez al año en estaciones que impliquen la cobertura geográfica dentro del ámbito de responsabilidad de la persona servidora pública y no exceda los cinco días posteriores y los siete anteriores a que se rinda.

Por lo anterior, estima que la propaganda objeto del procedimiento sancionador se encuentra ajustada a derecho.

Finalmente, la parte actora refiere que la autoridad responsable omitió señalar la infracción, toda vez que a su decir, no precisó las condiciones de modo tiempo y lugar, para una correcta individualización de la sanción, ya que, a consideración de éste, las acciones denunciadas se llevaron a cabo fuera del proceso de campaña, por lo que el semanario no se repartió dentro del proceso de campaña, además de que no se tomaron en cuenta los elementos subjetivos, como los son la forma y grado de intervención, ya que no obra constancia alguna que acredite que solicitó el pago, por lo que los hechos no se cometieron de manera dolosa o culposa.

## **QUINTA. Estudio de fondo**

### **5.1. Marco normativo al caso concreto**

A fin de sustentar el sentido que deberá adoptar esta resolución, se destacará el marco normativo aplicable.

#### **Propaganda gubernamental**

El artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución prevé que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

Se exceptúan de esta interrupción de difusión de la propaganda gubernamental: **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.**

La citada disposición constitucional derivó de la reforma en materia electoral de dos mil siete<sup>4</sup> de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, **para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral e impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político, candidata o candidato a cargo de elección popular.**<sup>5</sup>

Ahora bien, el artículo 209, párrafo 1 de la Ley Electoral, así como el artículo 21 de la Ley General de Comunicación Social, igualmente contienen la prohibición constitucional antes referida.

---

<sup>4</sup> DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete. Disponible para su consulta en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007)

<sup>5</sup> Exposición de motivos de iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

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

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

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

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

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL (PROCESO LEGISLATIVO) pagina 6. Disponible para su consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>

Sobre este tema, debe mencionarse que si bien la Constitución, la Ley Electoral y la Ley General de Comunicación social no definen qué debemos entender por propaganda gubernamental, lo cierto es que la Sala Superior ha desarrollado su concepto y sus características.

En un primer momento, sobre la base de lo prescrito en el artículo 134 de la Constitución, la Sala Superior consideró que la propaganda gubernamental era la que, **bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundieran como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno**<sup>6</sup>.

Posteriormente, se amplió el concepto a partir de una interpretación teleológica, identificando también al sujeto emisor o responsable y a su contenido, de forma tal que la propaganda gubernamental **supone cualquier forma de comunicación cuyo emisor sea un poder público, siempre que esté destinada a difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.**

Así lo precisó, al resolver los expedientes SUP-RAP-119/2010 y acumulados, al señalar que **se debe entender como propaganda gubernamental, difundida por los poderes federal, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo las personas servidoras públicas o entidades públicas que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.**

---

<sup>6</sup> SUP-RAP-474/2011.



La anterior definición no es un catálogo taxativo de supuestos o conductas que puedan ser englobadas en ella, sino **elementos mínimos subjetivos y objetivos** de modo que exista certeza al perfilar si una determinada conducta constituye o no propaganda gubernamental.<sup>7</sup>

En el desarrollo de su doctrina judicial, al resolver el SUP-REP-185/2018, así como el SUP-REC-1452/2018 y acumulado, la Sala Superior **enfaticó el elemento de la finalidad o intención de la propaganda, como una comunicación gubernamental tendente a publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población;** a diferencia de aquella otra comunicación que pretende **exclusivamente informar respecto de una situación concreta**, para prevenir a la ciudadanía de algún riesgo o comunicar alguna acción concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.

**La finalidad** de la propaganda gubernamental **permite distinguir aquella comunicación que es válida de aquella otra que se encuentra prohibida en periodo de campaña**, en la medida en que tiene por objeto persuadir para obtener un beneficio o apoyo que se traduzca en una ventaja electoral.

**De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún**

---

<sup>7</sup> Tal definición ha sido reiterada en diversos asuntos, entre ellos, en los SUP-REP-127/2017, SUP-REP-185/2018 y SUP-REP-217/2018; SUP-JRC-108/2018, SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012.

**ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.<sup>8</sup>**

Con base en lo anterior, la Sala Superior ha reiterado que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos<sup>9</sup>:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor, servidora o entidad pública;
- b) Que esta o éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y
- e) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

Así, la noción de “propaganda gubernamental”, en materia electoral, **implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general,**

---

<sup>8</sup> Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al meramente informativo.

<sup>9</sup> SUP-REP-142/2019 y SUP-REP-144/2019 ACUMULADO.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JE-5/2022

que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.

Respecto a su **contenido**, la propaganda gubernamental, lo mismo que la información pública o gubernamental, en ningún caso podrá tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los tres órdenes de gobierno y de los demás sujetos enunciados –los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno-, **no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.**

En cuanto a la **temporalidad**, la propaganda gubernamental **no puede difundirse durante los periodos que comprenden las etapas de campaña electoral**, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral.

Finalmente, respecto a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental, por regla general, debe tener carácter institucional y no estar personalizada.

### **Propaganda personalizada**

El artículo 134 de la Constitución establece, en su párrafo octavo, una prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental.

La citada disposición constitucional señala:

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

En lo relativo a dicha prohibición, en la resolución de los asuntos que dieron origen a la jurisprudencia de Sala Superior 12/2015, de rubro **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**,<sup>10</sup> consideró que para determinar si los hechos denunciados pueden constituir una infracción en la materia electoral, competencia de las autoridades electorales, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

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

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

En ese contexto, se consideró que **el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, más no puede considerarse el único o determinante**, porque

---

<sup>10</sup> SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015, SUP-REP-35/2015.



puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos o servidoras públicas.

**C. Elemento objetivo o material.** Implica el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva, revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

Así, atendiendo al contexto normativo que rige en la materia electoral, la Sala Superior determinó que la promoción personalizada de una persona servidora pública constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal **que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano o ciudadana que ejerce el cargo público**; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, **se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral**, o se mencione algún proceso de selección de candidatos o candidatas de un partido político.

### **Uso indebido de recursos públicos**

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución dispone que las personas servidoras públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de

la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Impone un deber de actuación a las personas en el servicio público. consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace - entre otros- el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.

Por su parte, el artículo 449, párrafo primero, inciso d) de la Ley Electoral, establece como conducta sancionable a las personas en el servicio público, el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.

## **5.2. Análisis de los agravios**

### **a) Indebido análisis para la acreditación de propaganda gubernamental, promoción personalizada y usos de recurso públicos**

El agravio medular de la parte actora consiste en señalar que la resolución impugnada transgrede su derecho a una tutela judicial efectiva, misma que se encuentra amparada en la Constitución, ello, con relación al principio de exhaustividad, toda vez que, a su decir, se dejaron de analizar los preceptos constitucionales y legales relacionados con la propaganda gubernamental y los elementos relacionados con la misma.

Así, desde la óptica de la parte actora, la propaganda materia de la presente litis se encuentra amparada en derecho, por el pago





que corre agregado en el procedimiento primigenio, puesto que esta tuvo como finalidad realizar un ejercicio de rendición de cuentas y dar a conocer a la ciudadanía el respectivo informe de gobierno, lo cual, solo se realizó en el territorio de Municipio de Tlaltizapán de Zapata.

Además, refiere que no debe perderse de vista que el trámite fue solicitado por el área de comunicación social del Ayuntamiento, la cual tiene como función difundir las acciones de gobierno, con lo que, además, encuentra sustento en las atribuciones contenidas en las normas internas del Ayuntamiento, las cuales no fueron objeto de estudio por parte del Tribunal responsable a partir de las probanzas que se ofrecieron al respecto.

En el caso, menciona que con dicha documental -orden de requisición- puede advertirse que no giró instrucción alguna para que se llevara a cabo el pago de la propaganda objeto del procedimiento sancionador, puesto que, refiere que de la misma se puede apreciar que no firmó requisición o solicitud alguna relacionada con el aludido pago, en este contexto, asegura que cada área de la administración municipal cuenta con una partida presupuestal para ejecutar sus funciones.

Que con las pruebas aportadas en ningún momento se acreditó que el semanario se distribuyó durante el desarrollo del proceso electoral, pruebas con las que además se desvirtúa que personal del ayuntamiento haya participado en la distribución de la publicación señalada.

Asimismo, el actor menciona que el Tribunal responsable no tuvo acreditado que se hayan realizado dos publicaciones del semanario en cuestión, pues, en el caso, la empresa editorial únicamente reconoció una sola publicación la cual correspondió

al mes de diciembre de dos mil veinte y con motivo del informe de gobierno.

Con base en lo anterior, el actor sostiene que en la resolución controvertida no se encuentra prueba alguna en la que se vincule que se haya ordenado a la editorial la publicación del semanario dentro del proceso electoral o en alguna de sus etapas, puesto que fue distribuido en el mes de diciembre de dos mil veinte, con la finalidad de informar a la ciudadanía, de manera directa, respecto de las acciones de gobierno y actividades realizadas por el gobierno municipal, cumpliendo con los parámetros para ello.

Finalmente, señala que autoridad jurisdiccional responsable omitió señalar la infracción, toda vez que a su decir, no se precisaron las condiciones de modo tiempo y lugar, para una correcta individualización de la sanción, ya que a consideración de éste, las acciones denunciadas se llevaron a cabo fuera del proceso de campaña, por lo que el semanario no se repartió dentro del proceso de campaña, además de que no se tomaron en cuenta los elementos subjetivos, como los son la forma y grado de intervención, ya que no obra constancia alguna que acredite que solicitó el pago, por lo que los hechos no se cometieron de manera dolosa o culposa.

Estos agravios son **infundados** en razón de las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

**-Análisis de la promoción personalizada, propaganda gubernamental-**

Para el análisis respectivo, es necesario insertar el contenido de semanario.



IMAGEN	CONTENIDO
PÁGINA 1	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• "CUAUHTÉMOC BLANCO Y ALFREDO DOMÍNGUEZ EN FILA DE OBRAS"</li><li>• "RECONSTRUYEN EDIFICIO A DE LA PREPA 6 DE LA UAEM"</li><li>• "REENCARPETAMIENTO DE LA MIGUEL HIDALGO EN HUATECALCO"</li><li>• "ARRANCARON LA CALLE EMILIANO ZAPATA EN SANTA ROSA 30"</li><li>• "CONSTRUCCIÓN DE LA CALLE ZAPATA DE LA CABECERA"</li><li>• "APLICAN PRUEBAS DE ANTÍGENO EN TLALTIZAPÁN"</li><li>• "SEGUIMOS TRABAJANDO"</li></ul>
PÁGINA 2	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• "GUERRA SUCIA: ADM"</li><li>• "CUIDADO CON ESTA PÁGINA FALSA"</li><li>• "ARRANCÓ CAMPAÑA DE BRUCELOSIS Y TUBERCULOSIS"</li><li>• "ALUZAN BOULEVARD Y LA OTILIO MONTAÑO"</li><li>• "CAMBIAN LUMINARIAS DEL RECIÉN BALIZADO BOULEVARD A SANTA ROSA 30"</li><li>• "MANTENIMIENTO Y CAMBIO DE FOCOS EN LA OTILIO MONTAÑO"</li></ul>
PÁGINA 3	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "8 MIL 200 PAQUETES DE CARNE Y VERDURAS"</li> <li>• "REPORTARON AUTORIDADES UN AVANCE DE UN 70% EN LAS 21 COMUNIDADES"</li> <li>• "HUATECALCO"</li> <li>• "AMADOR SALAZAR"</li> <li>• "COLONIA PLAN DE AYALA"</li> <li>• "ACAMILPAN"</li> <li>• "COLONIA MIRADOR"</li> <li>• "TEMINILcingo"</li> <li>• "CENTRO"</li> <li>• "PALO PRIETO"</li> </ul>
--	--

PÁGINA 4

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "EL TRABAJO NOS RESPALDA: ADM"</li> <li>• "EN LA BONIFACIO GARCÍA LA UNIVERSIDAD BENITO JUÁREZ"</li> <li>• "INAUGURAN DOMÍNGUEZ MANDUJANO UNIDADES DEPORTIVAS EN HUATECALCO Y PALO PRIETO"</li> <li>• "SE CONSTRUYERON 19 OFICINAS PARA AHORRAR 150 MIL PESOS AL MES POR CONCEPTO DE RENTAS"</li> </ul>
--	--

PAGINA 5

--	--



	<ul style="list-style-type: none"><li>• "CONSTRUCCIÓN DE BARDA PERIMETRAL EN LA PRIMERIA CATARINO PEDROMO"</li><li>• "EFICIENTE SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA, 30 TONELADAS AL DÍA CON 5 CAMIONES RECOLECTORES"</li><li>• "MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS EN BARRANCA HONDA"</li><li>• "AYUDA EN PANDEMIA"</li><li>• "CUMPLE 100 AÑOS LA COMPETIDORA"</li></ul>
<p>PÁGINA 6 Y 7</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "28 MILLONES 928 MIL PESOS EN 44 OBRAS PARA TLALTIZAPÁN"</li> <li>• "EL TRABAJO NOS RESPALDA: ALFREDO DOMÍNGUEZ MANDUJANO"</li> <li>• "PAVIMENTACIÓN EN CALLE JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN"</li> <li>• "PAVIMENTACIÓN CALLE MIGUEL HIDALGO"</li> <li>• "ELECTRIFICACIÓN CALLE NORTE 8 EN HUATECALCO"</li> <li>• "PAVIMENTACIÓN EN CALLE REVOLUCIÓN"</li> <li>• "PAVIMENTACIÓN EN LA CALLE FELICIANO DOMÍNGUEZ"</li> <li>• "PAVIMENTACIÓN CALLE PEDRO BALBUENA"</li> <li>• "NUEVAS OFICINAS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN TLALTIZAPÁN"</li> <li>• "REHABILITACIÓN CAMINO ALTA TENSIÓN DE LA COLONIA ZAPATA"</li> <li>• "ELECTRIFICACIÓN PLAN DE AYALA"</li> <li>• "TECHUMBRE SECUNDARIA MARIANO MATAMOROS DE BARRANCA HONDA"</li> <li>• "INAUGURACIÓN DE DORMITORIO EN LA COLONIA EL MIRADOR"</li> <li>• "INTRODUCCIÓN DE AGUA POTABLE CALLE BENITO JUÁREZ DE TICUMAN"</li> </ul>
<p>PÁGINA 8</p>	



 <p><b>B EXPRESO</b> <small>© Reuters &amp; Proxima</small> <small>Edición Especial</small></p> <h3>Aplican FAEDE en Todos los Sectores</h3> <p>El programa subsidio de "Fertilizante para Cultivos del Ciclo Primavera Verano 2020", se benefició a 325 agricultores con una inversión de 970 mil pesos para cubrir 970 hectáreas.</p> <p>En el programa de Cultivos Tradicionales de Maíz y Sorgo Concepto Semilla Mejorada para el Ciclo Primavera Verano 2020, se benefició a 327 agricultores con una inversión de 593 mil 400 pesos para cubrir 989 hectáreas.</p> <p>Con una inversión de 128 mil 765 pesos se benefició a 153 ganaderos en la campaña contra la Brucelosis y Tuberculosis con un total de 1981 pruebas realizadas. Así mismo, se efectuó campaña de vacunación para el control de la Rabia Paralítica Bobina, beneficiando a 132 ganaderos con 3 mil 105 dosis.</p> <p>Se invirtieron 175 mil pesos en beneficio de 338 familias con la entrega de paquetes de gallinas costura, con alimento orgánico. Cada paquete consta de 5 gallinas y un bulto de alimento orgánico de 10 kilogramos y se entregaron 88 paquetes de dos tapas de huevo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "APLICAN FAEDE EN TODO LOS SECTORES"</li> <li>• "EN EL PROGRAMA SUBSIDIO DE "FERTILIZANTE PARA CULTIVOS DEL CICLO PRIMAVERA VERANO 2020", SE BENEFICIÓ A 325 AGRICULTORES CON UN INVERSIÓN DE UN MILLÓN 371 PESOS PARA BENEFICIO DE 970 HECTÁREAS"</li> <li>• "EN EL PROGRAMA DE CULTIVOS TRADICIONALES DE MAÍZ Y SORGO CONCEPTO SEMILLA MEJORADA PARA EL CICLO PRIMAVERA VERANO, SE BENEFICIÓ A 327 AGRICULTORES CON UNA INVERSIÓN DE 593 MIL 400 PESOS PARA CUBRIR 989 HECTÁREAS"</li> <li>• "CON UNA INVERSIÓN DE 128 MIL 765 PESOS SE BENEFICIÓ A 153 GANADEROS EN LA CAMPAÑA CONTRA LA BRUCELOSIS Y TUBERCULOSIS CON UN TOTAL DE 1981 PRUEBAS REALIZADAS. ASÍ MISMO, SE EFECTUÓ CAMPAÑA DE VACUNACIÓN PARA EL CONTROL DE LA RABIA PARALÍTICA BOBINA, BENEFICIANDO A 132 GANADEROS CON 3 MIL 105 DOSIS"</li> <li>• "SE INVIRTIERON 175 MIL PESOS EN BENEFICIO DE 338 FAMILIAS CON LA ENTREGA DE PAQUETES DE GALLINAS COSTURA, CON ALIMENTO ORGÁNICO. CADA PAQUETE CONSTA DE 5 GALLINAS Y UN BULTO DE ALIMENTO ORGÁNICO DE 10 KILOGRAMOS Y SE ENTREGARON 88 PAQUETES DE DOS TAPAS DE HUEVO"</li> </ul>
PÁGINA 9	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "MÁS DE 3KILÓMETROS DRENAJES"</li> <li>• "SANTA ROSA CRUZ"</li> <li>• "VICENTE GUERRERO"</li> <li>• "CALLE MOCTEZUMA"</li> <li>• "CALLE PASCUAL RUBIO"</li> <li>• "5 DE MAYO SAN MARCOS"</li> <li>• "CIRCUITO ALM"</li> <li>• "BONIFACIO GARCÍA"</li> <li>• "DRENAJE CRUZ 30"</li> <li>• "SAN MIGUEL"</li> <li>• "PASO DE JESÚS"</li> <li>• "FRANCISCO VILLA"</li> <li>• "MANTENIMIENTO REHABILITACIÓN DE LUMINARIAS"</li> </ul>
---	---

PÁGINA 10

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "54 OBRAS EN 2019 POR 26 MILLONES"</li> <li>• "CALLE NICOLÁS BRAVO Y ALDAMA COLONIA AMADOR SALAZAR"</li> <li>• "CALLE AZTLÁN COLONIA CUAUHTÉMOC"</li> <li>• "QUIOSCO RENOVADO"</li> <li>• "TECHUMBRE ACAMILPA"</li> <li>• "TECHUMBRE TEMILPA NUEVO"</li> <li>• "TECHUMBRE LÁZARO CÁRDENAS"</li> </ul>
---	--

PÁGINA 11





	<ul style="list-style-type: none"><li>• "INTEGRACIÓN SOCIAL, EL OBJETIVO"</li><li>• "UNIFORMES Y MATERIAL DEPORTIVO AL EQUIPO FEMENIL DE ACAMILPA"</li><li>• "UNIFORMES AL EQUIPO DE VOLLEY BALL INDÍGENA "CLUB DEPORTIVO UNIÓN"</li><li>• "RIELEROS TLALTIZAPÁN CAMPEONES COPA TLALTIZAPÁN 2020"</li><li>• "CLAUSURA DE CURSO DE REPOSTERÍA 2020"</li><li>• "CLAUSURA TALLER DE GUITARRA"</li><li>• "TALLERES DE MACRAMÉ Y CROCHET"</li><li>• "ENTREGA DE APARATOS FUNCIONALES"</li><li>• "REFUERZAN SEGURIDAD CON UNIFORMES Y 2 PATRULLAS"</li><li>• "MATERIAL SUBSIDIADO A BAJO COSTO"</li><li>• "CAMPAÑA DE MASTOGRAFÍAS GRATUITAS"</li></ul>
<p>PÁGINA 12</p>	



De lo anterior, este órgano colegiado advierte que en la resolución impugnada se indicó, en lo que interesa, que del análisis de la publicación del semanario si bien se advertían claramente los logros del Ayuntamiento, esto es, obras públicas, campañas de aplicación de pruebas de antígeno, campaña de vacunación para el ganado, mantenimiento de los servicios de alumbrado público, entrega de apoyos en especie para la población por servicio de recolección de basura, difusión de los beneficiarios y las beneficiarias del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo económico (FAEDE), campañas de sanitización, entre otras acciones ejercidas por el gobierno municipal.

Lo contundente es que, en el semanario existen expresiones como **"Seguimos trabajando"** **"Cuauhtémoc Blanco y Alfredo Domínguez Mandujano en gira de obras"**, **"Guerra sucia: ADM"**, **"El trabajo nos respalda: ADM"**, **"28 millones 928 mil pesos en 44 obras para Tlaltizapán"** y **"El Trabajo nos respalda Alfredo Domínguez Mandujano"**.



Posteriormente, el Tribunal local acertadamente identificó que, existen **dos narrativas particulares** en el semanario, a saber, las siguientes:

- Que el ciudadano Alfredo Domínguez Mandujano, en su calidad de Presidente Municipal, fue quien gestionó diversas obras en beneficio del municipio.
- Que en este contenido se aprecia la existencia de la frase “*seguimos trabajando*”; así como la cintilla “*Guerra sucia: ADM*”, en la que se expone la siguiente declaración: “*Esta página es falsa (junto a una imagen que parece ser la red social denominada Facebook) y es necesario que la ciudadanía se entere en redes sociales, llevamos dos años de trabajo en beneficio de Tlaltizapán de Zapata, con obra y apoyo a quien lo necesita, estamos aquí para aclarar que solo son difamaciones, en esa página en contra de Alfredo Domínguez Mandujano*”.

En ese sentido, concluyó que el semanario objeto de la denuncia, sí contiene propaganda gubernamental, ello, al estimar que se colmaron los elementos que ha desarrollado y postulado la Sala Superior al efecto, es decir:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor, una servidora o entidad pública;
- b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es distribuir logros, programas, acciones o medios de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía; y
- e) Que no se trate de comunicación meramente informativa.

Así, consideró que el mensaje fue emitido por el Presidente Municipal -ahora actor- y el Ayuntamiento, del cual se advierte que su gobierno municipal había desarrollado diversas obras y beneficios por la ciudadanía, de igual forma, el Tribunal local concluyó que mediante un semanario impreso -diez mil ejemplares-, se expusieron diversas imágenes donde se visualiza al actor dando discursos y repartiendo, en especie, beneficios a la ciudadanía.

Por lo que, el Tribunal local señaló que del contenido del semanario es evidente que existe intención de persuadir al electorado para obtener un beneficio o apoyo que se traduce en una ventaja electoral, ello, porque las expresiones “*seguimos trabajando*” y “*el Trabajo nos respalda*”, seguido del nombre del actor, trascienden el carácter informativo.

De esta manera, consideró que con el uso recurrente del lema “*seguimos trabajando*”, así como de una nota específica sobre la supuesta guerra sucia en la cual aparentemente se pretendía difamar al actor y que al hacer alusión a “*llevamos 2 años de trabajo en beneficio de Tlaltzapán de Zapata, con obra y apoyo a quien lo necesita, estamos aquí para aclarar difamaciones*”, se buscó la aceptación de Alfredo Domínguez Mandujano-ahora actor- entre la ciudadanía, toda vez que con ello se pretendió posicionarlo y resguardar su imagen.

Conforme a lo anterior, se advierte que el Tribunal local consideró que actualizaban los elementos de la jurisprudencia 12/2015 de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 28 y 29.



De esta manera precisó que:

**a) Elemento personal:** Del contenido del ejemplar impreso se desprende de manera recurrente la imagen, el nombre y las iniciales del ciudadano Alfredo Domínguez Mandujano o ADM;

**b) Elemento objetivo:** Como fue expuesto en párrafos que anteceden de manera constante se hace alusión al ciudadano denunciado en su carácter de Presidente Municipal y se asevera que gracias a su gestión se obtuvieron cambios verdaderos, se repite de forma frecuente el lema “seguimos trabajando”, asimismo, se da énfasis a las obras para combatir una supuesta guerra sucia que buscaba aparentemente difamar al denunciado;

**c) Elemento temporal:** sobre este elemento es necesario establecer que existen en el expediente tres datos de tiempo respecto a la realización y distribución de semanario.

- El denunciante asevera que fue distribuido el día diecinueve de abril, en el arranque de la campaña.
- El ciudadano denunciado sostiene que el semanario fue distribuido en diciembre de dos mil veinte
- El Grupo editorial Anticona expresa Que realizó la edición especial para el Ayuntamiento expidiéndole factura en febrero.

Sobre la aseveración del denunciante no obra prueba o indicio alguno que indique que en esa fecha fue distribuido el semanario y no aporta elementos que respalden las circunstancias de tiempo, modo y lugar narradas en su demanda.

*Ahora bien, puede ser que de buena fe la empresa privada otorgara sus servicios al Ayuntamiento sin previo pago, lo cual es una mera conjetura. pero suponiendo que fue así y que la distribución efectivamente como lo declara el Presidente Municipal fue en diciembre de dos mil veinte, es claro que aconteció dentro de un proceso electoral, porque como es un hecho notorio el presente proceso electoral comenzó en septiembre de dos mil veinte.*

Esto es así, pues de igual forma este órgano colegido aprecia que del contenido del semanario correspondiente, es posible advertir lo siguiente:

1. En todos aparece la imagen del actor y su nombre -en primer plano-o en su caso sus iniciales.
2. En cada página del semanario se insertaron frases o leyendas relacionadas con las actividades del gobierno del actor e incluso acompañado con otras personas servidoras públicas.

Partiendo de lo anterior, esta Sala Regional considera que el Tribunal local valoró correctamente el contenido del semanario, pues en efecto, se desprende que podía advertirse que el objeto era exaltar o posicionar la imagen del actor, sobre todo considerando su permanencia y distribución una vez iniciado el proceso electoral pues contrario a lo afirmado por el actor, incluso si el semanario hubiera sido distribuido solamente en diciembre de dos mil veinte, ello sucedió durante el pasado proceso electoral en Morelos que comenzó en septiembre de ese año., Además, que el actor era entonces Presidente municipal y fue candidato al mismo cargo por la vía de reelección en dicho proceso, con lo cual se puede entender que intentó posicionarse ante la ciudadanía.



En ese mismo sentido, es evidente que se actualiza su indebida promoción personalizada, en tanto que dicha conducta también trasgredió el deber de cuidado al que debe sujetarse su entonces función como representante popular. Conductas que, atendiendo, a su deber de mesura, debió prever y evitar, para efecto de no posicionarlo de manera indebida entre la ciudadanía en el marco de la contienda electoral.

Ello, pues se insiste en que la inclusión de los párrafos séptimo y octavo al artículo 134 en la Constitución Federal, tuvo como objeto impedir que actoras y actores ajenos incidan en los procesos electorales, y elevar a rango constitucional las regulaciones en materia de promoción de los servidores públicos y las servidoras públicas tanto en periodo electoral como en tiempo no electoral.

En la actualidad, la norma constitucional prevé una directriz de mesura, un principio rector del servicio público, el cual delimita un patrón de conducta o comportamiento que deben observar las personas servidoras públicas para el pleno respeto a los valores democráticos que rigen las contiendas electorales.

Este patrón de conducta debe ser traducido en un absoluto esfuerzo de neutralidad e imparcialidad en el desempeño cotidiano de las funciones que tienen encomendadas las y los depositarios del poder público.

Ello, porque todos los integrantes del Estado democrático de Derecho tienen el deber de observar el sistema normativo vigente; en el que la norma constitucional pone especial énfasis en los depositarios de funciones públicas, pues adquieren, con la posesión de su encargo, la responsabilidad de conducir su actividad con total apego a la Constitución Federal y las leyes

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en evitar que las personas servidores públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que hagan promoción para sí o de un tercero o tercera. Es decir, la referida prohibición constitucional tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: **la imparcialidad y neutralidad con que deben actuar las personas servidoras públicas y el deber de cuidar la equidad en los procesos electorales.**

En ese contexto, la naturaleza y/o calidad de la persona servidora pública también es un factor relevante para evaluar el especial deber de cuidado que deben observar con motivo de sus funciones. Por ello, las autoridades jurisdiccionales electorales, tienen el deber de hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar, dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

Para evaluar si un acto realizado por algún servidor o servidora pública afecta o incide injustificadamente en alguna contienda electoral, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- El cargo, el poder público al que se adscribe, el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo.
- Las funciones que ejerce, la influencia y el grado de representatividad del Estado o entidad federativa.
- El vínculo con un partido político o una preferencia electoral, de entre otros elementos que permiten generar





inferencias válidas de un posible desempeño indebido de sus funciones públicas.

En consecuencia, atendiendo a su entonces calidad de presidente municipal -y la búsqueda de su reelección-y en el ejercicio de su entonces función pública, el recurrente debió prever que su participación en la distribución de un semanario dentro del proceso electoral, podría afectar los principios de imparcialidad y neutralidad, es decir, el deber de las personas servidoras públicas de inhibir cualquier actuación que pudiera trastocar las disposiciones constitucionales que incidan en la materia electoral, como es el caso de lo establecido en el párrafo séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Por ello, como debidamente lo estableció el Tribunal local, resultaba dable establecer que la publicidad contenida en el semanario era incluir el nombre e imagen del actor, siendo una clara promoción personalizada de dicho entonces servidor público. Así, lo correcto del Tribunal local es que consideró que, respecto de la publicación de diciembre de dos mil veinte, esta es violatoria de la normatividad electoral por haberse publicado y difundido una vez iniciado el proceso electoral, esto es, de septiembre de dos mil veinte.

Lo anterior, encuentra apoyo con las pruebas que obran en autos que acreditan que el Grupo Editorial Anticona Sociedad Anónima de Capital Variable, a solicitud del Ayuntamiento, realizó la impresión de diez mil ejemplares y del cual existe un oficio con el comprobante de pago realizado a dicha editorial -de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno-. Así, esta Sala Regional considera que el Tribunal Local analizó correctamente los elementos de la promoción personalizada denunciada, pues si dicha publicidad denunciada fue pagada el veintiséis de febrero

de dos mil veintiuno y se distribuyó **una vez que inició el proceso electoral**, era evidente que su difusión se realizó en los plazos prohibidos para tal efecto establecidos en la ley de la materia.

Además, también en cuanto a la aludida publicación difundida el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, no existe prueba alguna que obre en el expediente que acredite de manera fehaciente tal hecho, esto es, no existe prueba contundente o indiciaria que permita tener por acreditado con total certeza que la publicación y su difusión efectivamente se realizó en la fecha señalada - máxime que tanto en la requisición del Ayuntamiento como en la solicitud de pago, se especificó “IMPRESIÓN DE 10 MIL EJEMPLARES PERIODICO DICIEMBRE 2020”<sup>12</sup>.

Misma circunstancia aplica para lo que el Tribunal responsable identifica como el hecho de que “...*el Grupo Editorial Anticon* expresa que realizó la edición para el Ayuntamiento expidiéndole *factura en febrero*”, pues este hecho encuentra asidero en la requisición que obra en autos y que el mismo actor alude que existe y que fue con la finalidad de contratar los servicios de la mencionada editorial.

De lo anterior, este órgano colegiado estima que lo correcto hubiese sido que el actor aportara todo elemento de prueba -en su momento procesal oportuno- que acreditara que la distribución la realizó en el periodo comprendido para ello, pues únicamente se limitó a señalar que el contenido del semanario se encuentra amparado en los informes de gobierno que toda persona funcionaria pública tiene permitido, además de que si la finalidad del semanario era informar a la ciudadanía los logros de gobierno en el marco de su informe anual de labores, el actor

---

<sup>12</sup> Ver hoja 409 (frente y vuelta) del cuaderno accesorio del expediente de este juicio.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JE-5/2022

debió tener cuidado con el contenido del semanario y además solicitar en su momento a la editorial la fecha exacta en la que se distribuyó.

En ese orden de ideas, se estima que el actor se abstuvo de aportar los elementos convictivos para acreditar que en efecto el semanario se distribuyó con la finalidad de informar a la ciudadanía los logros de gobierno amén de que tampoco solicitó a la autoridad administrativa electoral allegarse de las probanzas necesarias para desvirtuar que lo realizó dentro del periodo permitido para tal efecto.

En el caso, debe señalarse que la sola difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de un proceso electoral en periodo prohibido -etapa de campañas-, podría significar la actualización inmediata de una infracción a la Ley, lo cierto es que el presente caso no se encuentra en ese supuesto.

Por tanto, la determinación de una posible infracción a la normatividad electoral por la divulgación de propaganda gubernamental debe sustentarse en el momento en que esta se expone a la ciudadanía, al caso debe analizarse qué tipo de propaganda se trata (educativa, de salubridad, informe de gobierno), para posteriormente analizar si su contenido se ajusta a los parámetros establecidos para cada caso, lo que en el caso no aconteció.

Por su parte, la Sala Superior ha considerado reiteradamente como propaganda gubernamental toda aquella información difundida que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos por parte de algún ente público, independientemente de que sea ordenada, suscrita o difundida

por algún funcionario público o que sea financiada con recursos públicos. Asimismo, ha señalado que para determinar si existe o no propaganda gubernamental no sólo debe analizarse el elemento subjetivo, relativo a la calidad de quien la difunde, sino también el elemento objetivo: esto es, su contenido<sup>13</sup>.

Por su parte, el actor sostiene que la publicación denunciada se emitió con un cintillo alusivo a la Navidad, y no, así como el Tribunal responsable lo valoró -en marzo de dos mil veintiuno-, mismo que no se comprobó.

De lo anterior, no le asiste la razón al actor, toda vez que, si bien la prohibición de difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada **está necesariamente vinculada con el elemento temporal -campana electoral-** lo cierto es que fue una vez que dio inicio el proceso electoral, es decir, en septiembre de dos mil veinte, tal y como lo razonó el Tribunal local.

Así, es dable presumir que la difusión del semanario se realizó dentro del proceso electoral, de modo que cuando se difundió la publicación se encontraba vigente la prohibición para las personas servidoras públicas de difundir propaganda gubernamental.

En ese orden de ideas, es de reiterar que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada **está necesariamente vinculada con el elemento temporal**; esto es, que se haga en **periodo en el que pudiera afectar un proceso electoral**, de manera que la finalidad de la restricción constitucional es evitar que los entes

---

<sup>13</sup> Ver las sentencias identificadas con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-RAP-428/2012 y SUP-RAP-74/2011 y su acumulado, entre otras.



públicos puedan influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como en los resultados de la jornada electiva.

De ahí que, es evidente que no se trata de publicidad encaminada a exponer los informes de gobierno de los que supuestamente refiere el actor, pues este tipo de publicidad no podía contener elementos que se tradujeran en instrumentos tendentes a exaltar la figura, imagen o personalidad del actor, como en el caso ocurrió, ya que es evidente que la imagen del promovente está contenida en todas las páginas de semanario en proporción mayoritaria con el objeto de exaltarlo.

Esto es así, pues incluso en la publicidad que se realice respecto a los informes de labores de las personas servidoras públicas la imagen, su voz o símbolos que lo identifiquen, así como al partido político de cuyas filas emana, deben ocupar un lugar **no esencial**<sup>14</sup> en la publicidad y en todo caso, revelar un plano secundario dentro de la propaganda alusiva a los informes de gestión, lo que en el caso no aconteció, pues como se precisó la imagen y nombre de del actor ocupan un lugar primordial en la visualización del semanario, lo que hace presumir que la propaganda se realizó con fines de promoción política personal. Lo anterior es así porque, es evidente una exaltación de la imagen del actor y la adjudicación de los logros de gobierno.

De ahí lo infundado de los motivos de disenso del actor.

#### **-Uso de recursos públicos-**

Por otra parte, a decir del Tribunal local, existe una nota de requisición que supuestamente fue firmada por el entonces

---

<sup>14</sup> En similares términos está contenido dicho criterio en la sentencia de la Sala Superior en el recurso SUP-REP-3/2015.

Presidente Municipal -ahora actor- y con ello tuvo por acreditado que existió el uso indebido de recursos públicos. Lo anterior es correcto, porque aún y cuando no se advierta realmente la firma del actor en dicha requisición, lo cierto es que el propio actor afirma que se contrataron -por parte del Ayuntamiento que él encabezaba- los servicios de la editorial en comento, la cual incluso remitió a la autoridad la factura de la que se desprende que el semanario fue pagado con recursos públicos, por tanto, existió uso indebido de recursos públicos

Es decir, se advierten erogaciones de recursos públicos para la distribución de semanario, pues tales recursos se destinaron para promocionar de cierta forma al actor o bien, para difundir propaganda gubernamental de manera ilícita, por lo que no se encuentra dentro de los parámetros constitucionales y legales en materia electoral.

En ese sentido, el principio de imparcialidad o neutralidad se trastoca si los recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración, se utilizan para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios y, por lo tanto, constituye una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal.

En ese contexto demostrativo, se acredita la aplicación de recursos públicos para la elaboración y/o difusión de la publicidad -semanario- ya que, fue a solicitud de Ayuntamiento, y existen elementos suficientes que acreditan que en efecto existió un indebido uso de recursos públicos, por tanto, se advierte una clara transgresión a los principios de imparcialidad y equidad en la competencia política tutelados por la ley de la materia.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JE-5/2022

Finalmente, respecto al agravio de la indebida individualización de la sanción, no le asiste la razón al actor.

Lo anterior porque la Sala Superior ha determinado que las vistas ordenadas por la autoridad jurisdiccional electoral \*no constituyen una sanción ni un acto de molestia\*, siempre y cuando exista alguna posible infracción (sostenido en las sentencias SUP-REP-236/2021 y en el SUP-REP-93/2021 y su acumulado SUP-REP-94/2021).

Ello, porque las vistas se generan precisamente para que las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones y facultades, determinaran lo que en derecho correspondiera, es decir, en total y plena libertad de sus atribuciones determinen lo concerniente, conforme a las normas jurídicas aplicables, observando las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucional y legalmente.

Por todo lo expuesto se debe confirmar la resolución impugnada.

Por lo anterior, esta Sala Regional

## RESUELVE

**ÚNICO.** Confirma la resolución impugnada.

**Notificar por correo electrónico** a la Parte Actora y al Tribunal Local; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que correspondan, y en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el acuerdo general 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.