



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-48/2022

PARTE ACTORA:
RAÚL BARROSO CRUCES

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO PONENTE
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: JOSÉ RUBÉN
LUNA MARTÍNEZ Y BEATRIZ MEJÍA
RUÍZ

Ciudad de México, cuatro de agosto de dos mil veintidós.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el juicio **TEEP-AE-11/2022**, de conformidad con lo siguiente.

GLOSARIO

Actor, Demandante o Accionante, Promoviente	Raúl Barroso Cruces
Código local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciada	Claudia Rivera Vivanco
INE	Instituto Nacional Electoral
Instituto local o IEEP	Instituto Electoral del Estado de Puebla
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Resolución impugnada o controvertida	Resolución emitida en el Procedimiento Especial Sancionador TEEP-AE-011/2022
Tribunal responsable local	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

CONTEXTO DEL ASUNTO QUE SE RESUELVE

El presente juicio tiene su origen con la denuncia presentada por el Actor contra diversos actos atribuidos a la Denunciada consistente en: **1) El uso de la imagen del Presidente de la República para influir en la contienda electoral, lo que implica un uso indebido de recursos públicos, 2) La promoción indebida ante el electorado de la ejecución de programas sociales y de acción gubernamental mediante la utilización de la imagen del Presidente de la República en beneficio de la entonces candidatura de Claudia Rivera Vivanco.**

Luego del análisis que efectuó el tribunal local, arribó a la consideración de que resultaban inexistentes las infracciones en los términos que fueron objeto de denuncia, siendo ello lo impugnado por el recurrente, quien considera que sí existen elementos para acreditar las infracciones.

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

1. Quejas, admisiones y emplazamientos. En su oportunidad, el Actor presentó una queja ante el Instituto local en la que esencialmente, la parta actora atribuyó a la denunciada atribuyó haber hecho uso de recursos públicos, fundamentalmente, por la supuesta utilización indebida de la imagen del Presidente de la República. Conocida dicha denuncia, se radicó con la clave de identificación **SE/PES/RBC/377/2021** para ser posteriormente admitida, dando lugar al emplazamiento a la Denunciada.

2. Remisión de expedientes y emisión de la Resolución impugnada. Previos trámites de ley, el Instituto local remitió el expediente al Tribunal responsable, el cual formó el asunto con la clave de identificación **TEEP-AE-011/2022**, mismo que fue resuelto el cuatro mayo del año en curso, en el sentido de declarar la inexistencia de las infracciones imputadas a la Denunciada.



3. Juicio Electoral

3.1. Demanda y turno. Inconforme con la Resolución controvertida, el doce de mayo de la presente anualidad el Promovente presentó escrito de demanda con la que se integró el expediente con la clave de identificación **SCM-JE-48/2022**, el cual fue turnado a la ponencia a cargo del magistrado **José Luis Ceballos Daza**, quien en su oportunidad lo tuvo por recibido.

3.2. Instrucción. En su momento, el magistrado instructor admitió el juicio y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer el presente medio de impugnación, toda vez que fue promovido por un ciudadano a fin de controvertir la resolución emitida por el Tribunal local mediante la cual declaró inexistentes los hechos denunciados respecto al supuesto uso de recursos públicos al utilizar la imagen del Presidente de la República en diversos promocionales difundidos en distintas redes sociales; supuesto que resulta de la competencia de este órgano jurisdiccional y fue emitido en una entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción. Lo anterior con fundamento en:

Constitución. Artículos 17, 41 párrafo tercero base VI, primer párrafo, 94 párrafo primero y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 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 Federación¹.

Acuerdo INE/CG329/2017. aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el cual se estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

En el entendido 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 del juicio. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 numeral 1, 9 numeral 1 y 13 numeral 1 inciso b) de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente².

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito, haciendo constar el nombre y firma autógrafa del Actor, quien señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, identificó el acto impugnado, expuso hechos y agravios.

2.2. Oportunidad. Se cumple, toda vez que la demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días que establece la Ley de Medios³, al no ser una controversia vinculada con el desarrollo de un proceso electoral federal o local⁴.

¹ Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya modificación en la que se incluyó el juicio electoral es de doce de noviembre de dos mil catorce.

² Ello pues conforme a los Lineamientos ya referidos, los juicios electorales se tramitan y resuelven acorde a las reglas generales de los medios de impugnación regulados en la Ley de Medios.

³ Toda vez que la resolución controvertida se notificó personalmente al promovente el seis de mayo de esta anualidad –como consta de la cédula correspondiente–, mientras que el juicio electoral se presentó el doce de mayo siguiente; es decir, dentro del plazo previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.



2.3. Legitimación e interés jurídico. El Demandante los tiene, al tratarse de un ciudadano que impugna por derecho propio y que además fue quien presentó la denuncia del PES al cual recayó la Resolución controvertida.

2.4. Definitividad. Se satisface, pues de conformidad con la normativa electoral no existe otro medio de defensa que el Promovente deba agotar antes de acudir a esta instancia.

TERCERA. Síntesis de agravios, consideraciones de la resolución controvertida

3.1. Síntesis de agravios

De la lectura integral de la demanda, este órgano colegiado advierte que el Actor refiere, que el Tribunal responsable vulneró los principios de legalidad y exhaustividad, en atención a que, en esencia, se dejaron de estudiar las conductas denunciadas consistentes en: **a)** uso indebido de recursos públicos y **b)** la utilización indebida de la imagen del Presidente de la República en la propaganda de la Denunciada.

Es preciso acotar que la segunda de las conductas atribuidas a la parte actora, en realidad, si bien está referida a una utilización indebida de la imagen, lo cierto es que se hace referencia a la silueta aparentemente atribuida al Presidente de la República y por tanto, no se referiré en esencia a un uso o promoción de carácter personalizada, sino que, desde la perspectiva del denunciante ese uso *indebido o irregular* estuvo siempre dirigido a demostrar que representaba un uso de recursos públicos, lo que fue acertadamente visualizado por el tribunal local.

⁴ Por lo cual se descuentan del cómputo respectivo los días sábado nueve y domingo diez de abril, en términos del artículo 7 párrafo 2 de la Ley de Medios.

a) Uso indebido de recursos públicos

Como ya se mencionó en párrafos previos, el Actor se duele de que la responsable no haya estudiado la totalidad de los agravios expuestos en la instancia primigenia, por lo que se realizó un incorrecto análisis de las conductas denunciadas, ello, ya que en el escrito de queja denunció:

- 1) El uso indebido de recursos públicos al difundir la imagen del Presidente de la República con el objetivo de influir en la contienda electoral, y 2) La utilización de la imagen del Presidente de la República para beneficiarse con los programas sociales de la federación la candidatura de la denunciada.*

El promovente argumenta que la responsable determinó indebidamente la inexistencia de la infracción denunciada, al considerar, que no se acreditaba el uso indebido de recursos públicos, por una parte, atendiendo a la licencia en que se encontraba la persona, pero de manera relevante, porque las publicaciones denunciadas no se advertía la imagen del Presidente de la República ni tampoco alusión alguna a un programa social.

Es preciso señalar que el Actor menciona que el uso de recursos públicos que denunció no es consecuencia del desempeño del cargo de la Denunciada, sino derivado de la utilización de la imagen del Presidente de la República en su campaña política, porque desde su perspectiva, ello se realizó con la finalidad de desequilibrar la igualdad de condiciones en la contienda electoral, por lo que a su decir, es evidente la infracción al párrafo séptimo de artículo 134 constitucional.



En ese orden de ideas, el promovente aduce que la responsable debió analizar los hechos denunciados a partir de los planteamientos formulados en la denuncia y, sin embargo, omitió analizar lo relativo a que la imagen del Presidente de la República debía ser asimilada a la prohibición de utilizar recursos públicos, dada la trascendencia de su cargo y el desequilibrio que la difusión pudiese generar.

Lo anterior, porque la imagen del Presidente de la República como encargado de ejecutar las políticas públicas y tener el poder de mando para la utilización de recursos financieros, materiales y humanos de la totalidad de la administración pública federal, genera que su presencia sea catalogada como protagónica.

Por ello, la parte actora considera que la promoción de la referida imagen en el contexto del proceso electoral es un tema de especial cuidado que debe ser prohibido y sancionado, fundamentalmente, porque las personas servidoras públicas están obligadas a emplear los recursos materiales y humanos con imparcialidad, sin influir en la equidad en la contienda.

Así, el promovente menciona que, *en el caso, sí se acreditó que la Presidenta Municipal con Licencia, Claudia Rivera Vivanco ha utilizado de manera sistemática en su propaganda la imagen del Presidente de la República para posicionar su candidatura y obtener una ventaja indebida en la contienda electoral*, por lo que a dicho del Actor, fue incorrecto que la responsable haya considerado que no se actualizaba la figura del uso indebido de recursos públicos, ya que para arribar a esa conclusión fue omisa en analizar los argumentos que fueron vertidos en el escrito queja. Lo anterior, porque del análisis de las publicaciones no se

debió limitar a la cuestión gráfica, sino que se debió partir de un análisis integral del contexto en que se emite y los mensajes insertos en las publicaciones denunciadas.

En ese tenor, el promovente alude a que la sombra en forma de silueta del Presidente de la República, dentro de la propaganda electoral de la Denunciada, analizada en su conjunto con las diversas expresiones vertidas en los mismos, permite concluir de manera razonable que se ha generado una confusión con el electorado al promocionar de manera indebida al Presidente de la República y por consiguiente los programas sociales de su gobierno, por lo que incorrectamente la responsable determinó que de las publicaciones denunciadas no se advertía referencia a programas sociales del aludido servidor público, lo que a dicho del Actor evidencia la omisión de estudio y falta de análisis integral de la denuncia.

Finalmente, el Actor manifiesta que el aprovechamiento de los programas sociales del Presidente de la República es consecuencia de la promoción de su imagen, ya que genera confusión en el electorado sobre las candidaturas, alcances de la elección e influye indebidamente en la equidad en la contienda, argumentos que, a decir del promovente, la responsable no estudió.

En vista de lo anterior es preciso señalar que, en su denuncia, el Actor no acusó por sí mismo, el uso de la imagen del Presidente de la República en la propaganda denunciada sino en función de que -según afirma- IMPLICABA EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS Y EL INDEBIDO APROVECHAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES.

3.2. Consideraciones de la resolución controvertida

En la Resolución impugnada, el Tribunal responsable siguió una metodología a partir de dos temas definidos de la siguiente



manera: **1)** uso de recursos públicos; y, **2)** propaganda electoral ilegal, a partir de los razonamientos siguientes.

1. Uso de recursos públicos

Como se advierte de la sentencia impugnada, en primer lugar, la Responsable estableció que el Actor partió de una premisa inexacta, **porque no hay elementos para acreditar el uso de recursos públicos**, ya que con independencia de que no exista prueba idónea que sostenga que se utilizó en efecto la imagen del Presidente de la República, lo cierto es que, desde la óptica del Tribunal Local, al momento de los hechos denunciados, la Denunciada no tenía el carácter de servidora pública, esto es, en las fechas de las publicaciones denunciadas la Denunciada gozaba de licencia al cargo de funcionaria municipal.

Asimismo, la responsable estableció que el primer elemento es la intervención de una persona servidora pública, que en el caso concreto resultaba inexistente, porque desde la perspectiva de los hechos denunciados no tenía dicha calidad, en consecuencia, no disponía de recursos públicos, ni mucho menos de facultades de decisión en el cargo que ostentaba como Presidenta Municipal, toda vez que adquirió la licencia que le fue autorizada desde el siete de abril al trece de julio de la pasada anualidad.

Por su parte, la responsable consideró que al no acreditarse el primero de los elementos resultaba innecesario el estudio del resto de los elementos de la infracción atribuida a la Denunciante por el uso indebido de recursos públicos, **por lo que razonó que no era dable contemplar en su caso, la figura de uso indebido de recursos públicos mediante el supuesto uso de**

la silueta del Presidente de la República, ya que la denunciante no tenía ningún cargo público.

Además, **la responsable estimó que de los hechos denunciados tampoco se advertía la mención de algún programa social**, solo advirtió actos ejemplificativos de los que deriva el razonamiento que el uso de la imagen del Presidente de la República constituye la utilización de programas sociales.

2. Uso indebido de propaganda

A juicio de la responsable, del análisis integral del contenido de las publicaciones denunciadas, pudo corroborar que más allá de la sombra tipo silueta de una persona y las citadas frases que aparecen, no existía ningún elemento expuesto e inequívoco que relacionara esas imágenes con el Presidente de la República, o bien, que tuvieran como finalidad colocar, exponer o resaltar la figura, el nombre o logros del referido servidor público, sino más bien, única y exclusivamente advirtió un claro llamado a votar por MORENA, compartiendo el mismo mensaje en todas las imágenes: *“VOTA TODO morena”* y *“La esperanza de México”*.

Por ello, el Tribunal local refirió que, de las publicaciones denunciadas, si bien se hace referencia a un llamado directo para votar de manera general por MORENA, lo cierto es que, con ello no se transgredían los principios de equidad en la contienda electoral, ya que además de que no implicaba un uso indebido de recursos públicos con la aparición de la silueta denunciada, tampoco se actualizaba la intervención de personas servidoras públicas.

Así, según lo consideró la responsable, las publicaciones denunciadas se encontraban dentro de los contenidos que válidamente pueden difundir los partidos políticos y sus candidaturas en el periodo de campaña. De ahí que, sostuvo que



no era posible sancionar las publicaciones denunciadas, al haber sido realizadas dentro del periodo de campaña.

Finalmente, la responsable estableció que las imágenes denunciadas tenían en similitud la sombra tipo silueta, de una persona que aparece en dichas ilustraciones, sin embargo, refirió que a partir del elemento gráfico no era posible atribuir ningún tipo de responsabilidad a la Denunciada, ya que dicha silueta no contenía algún otro elemento que permitiera identificar a quien pertenecía, resultando un elemento genérico, sin que se advirtiera la mención de algún programa social en particular.

Con base en ello, el Tribunal responsable estimó **inexistente** las conductas denunciadas.

3.3. Pretensión y controversia

Con base en lo expuesto, esta Sala Regional considera que la pretensión del Accionante es que se revoque la Resolución controvertida, de ahí que la litis [controversia] consiste en verificar si se emitió o no conforme a Derecho, en el entendido de que si la difusión de la propaganda electoral de la entonces candidata a la Presidencia Municipal, a través de diversas publicaciones, actualiza o no las infracciones denunciadas, al contener la silueta de una persona, quien presuntamente resulta ser el Presidente de la República, y con ello existió un uso indebido de recursos públicos, según aludido por el promovente.

CUARTA. Estudio de fondo. Antes de entrar al análisis de los agravios que hace valer el Promovente, este órgano jurisdiccional considera pertinente establecer el marco jurídico aplicable.

4.1. Marco jurídico aplicable al caso concreto

a) Uso de recursos públicos

En relación al actuar de las y los servidores públicos, el mismo se encuentra sujeto a las restricciones contenidas en el artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución, que disponen lo siguiente:

Artículo 134.-

[...]

Los servidores públicos 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.

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.

[...]

Es preciso, señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete menciona que la inclusión de los párrafos **séptimo** y **octavo** del artículo 134 constitucional, tiene como objeto impedir que (actoras y) actores ajenos incidan en los procesos electorales, así como elevar a rango constitucional las regulaciones en materia de propaganda gubernamental tanto en periodo electoral como en tiempo ordinario.

En este sentido, dicha disposición legal tutela sustancialmente dos bienes jurídicos de los sistemas democráticos: la imparcialidad y neutralidad con que deben actuar las y los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.



Respecto al séptimo párrafo del precepto mencionado, el propósito es claro en cuanto dispone que las y los servidores públicos deben actuar con suma cautela, 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, es decir, que destinen los recursos para el fin propio del servicio público correspondiente.

En ese sentido, el citado párrafo establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todas y todos los servidores que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen de manera imparcial y equitativa salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Tal obligación, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de las y los servidores públicos en la competencia que existe entre los partidos políticos⁵.

Al respecto, si bien el aludido precepto constitucional hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia para que se dé una actuación imparcial y neutral de las y los servidores públicos, con el objeto de que ningún partido, candidatura, coalición o servidor público obtenga algún beneficio indebido⁶.

Por lo que es necesario reiterar que del precepto normativo atiente se desprende que:

⁵ Véase SUP-JRC-678/2015.

⁶ SUP-JRC-678/2015 y SUP-JRC-55/2018.

- Las y los servidores públicos del ámbito federal, de las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben observar la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. –
- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y, cualquier ente de los tres órdenes de Gobierno, debe ser institucional.
- Asimismo, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por tales sujetos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que “[/]as leyes” en sus respectivos ámbitos de aplicación deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin.
- La sanción a las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Asimismo, se ha estimado que en el ámbito federal las autoridades electorales únicamente conocerán de las conductas que se consideren infractoras de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 constitucional, **por el uso indebido de recursos públicos** para influir en la competencia electoral; así como de propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno federales, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de las y los servidores públicos, que incidan o pueda incidir en un procedimiento electoral.



En ese tenor, podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 constitucional a saber: la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procedimientos electorales federales o locales.

Por otra parte, la finalidad del octavo párrafo de dicha disposición constitucional es prohibir que las y los servidores públicos utilicen propaganda gubernamental resaltando su nombre, imagen y logros, para hacer promoción personalizada con o sin recursos públicos.

Por ende, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, en cualesquiera de las actividades gubernamentales desarrolladas por las entidades del Estado mexicano.

Por otra parte, el artículo 449, párrafo 1, incisos d), e) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las infracciones que pueden ser cometidas por las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente público, particularmente el

incumplimiento al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional; la difusión durante los procesos electorales de propaganda en cualquier medio de comunicación, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del mencionado precepto, así como el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en dicha ley.

Por lo anterior, una interpretación sistemática y funcional de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, y el citado precepto legal, permite concluir que la difusión de propaganda personalizada en cualquiera de sus modalidades y actividades desarrolladas por las entidades gubernamentales constituye una infracción en materia electoral.

Finalmente, cabe mencionar que las disposiciones constitucionales no se traducen en una prohibición absoluta para que las y los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esta disposición tiene por alcance la prohibición para valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares.

4.2. Análisis de los conceptos de agravio

A consideración de esta Sala Regional los agravios expuestos por el Actor son **infundados**, tal como se explica a continuación.

En principio, es de señalar que, en el momento procesal oportuno, del escrito de denuncia presentado por el Actor se desprende que controvertió en esencia:

- *El uso de la imagen del Presidente de la República para influir en la contienda electoral, lo que implica un uso indebido de recursos públicos*

- *La promoción indebida ante el electorado de la ejecución de programas sociales y de acción gubernamental al apropiarse de los mismos mediante la utilización de la imagen del Presidente en beneficio de la candidatura de Claudia Rivero*
- Que de varias publicaciones supuestamente difundidas en diferentes medios de comunicación se advertía la imagen del Presidente de la República -que según el denunciante debía considerarse como recurso público-; para una mejor comprensión se insertan las mismas.





- Por su parte, denunció que se acreditaba que la Denunciada había utilizado de manera sistemática en su propaganda la imagen del Presidente de la República para posicionar su candidatura y que con ello había buscado que el electorado asociara su figura con la de éste para obtener una ventaja indebida en la contienda electoral, pues la imagen de una persona que es la vez el Presidente de la República debe tratarse como un recurso público al ser empleado para las funciones oficiales del Estado y estar vinculado con los programas sociales federales.
- Que con la supuesta imagen el Presidente debe ser asimilada a los recursos públicos con los que cuentan las personas servidoras públicas, además que con dicha imagen puede entenderse como un recurso público que merece ser protegido y utilizado solamente en menesteres oficiales del Estado. En consecuencia, todas las personas servidoras públicas de la federación y entidades federativas están obligadas a utilizar dicha imagen de manera imparcial.
- Que de manera contundente la Denunciada ha sostenido una estrategia de propaganda basada en la imagen del Presidente de la República, además de posicionarse ante la militancia y el electorado de manera sistemática, y que con ello (la imagen presidencial) utilizó un recurso público para beneficiarse.

Ahora bien, al respecto esta Sala Regional considera que fueron correctos los razonamientos del Tribunal local, **toda vez que,**



contrario a lo señalado por el actor no existieron elementos para acreditar el uso de recursos públicos. Por tanto, en la sentencia impugnada se determinó la inexistencia de los hechos denunciados al considerar que de las publicaciones no se advertía la imagen del Titular del Ejecutivo Federal ni de sus programas sociales.

Bajo esta línea, los **programas sociales** conllevan la realización de diversos actos y actividades que se traducen en la implementación de prácticas y políticas preventivas, y las referentes a la aplicación, administración, promoción y control de los recursos materiales y económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios, en sus respectivos ámbitos de aplicación.

En ese sentido, de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social, los programas sociales cuentan con las siguientes características:

1. Son prioritarios y de interés público.
2. Deben destinarse por lo menos a combatir la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales; infraestructura social básica y fomento al sector social de la economía.
3. Garantizan el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. La planeación debe incluir programas sociales municipales, estatales, institucionales, regionales y

especiales, así como el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo.

En ese orden de ideas, los programas sociales son mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria que contribuyen al ejercicio de derechos que garanticen una calidad de vida en materia de salud, alimentación empleo, vivienda, bienestar y seguridad social, entre otros.

No obstante, a fin de asegurar que se logren sus objetivos, efectiva y eficazmente, surge la necesidad de implementar estándares para su protección; de esta forma, el artículo 134 en comento estatuye al principio de imparcialidad como estándar para la protección de los programas sociales, la obra pública y, en general, de toda la actividad pública de los Poderes, autoridades, servidoras y servidores públicos, en el marco de una contienda electoral, mandando que la ejecución de los bienes, servicios y recursos establecidos para los programas de asistencia social, se apeguen a su objetivo y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el contexto de un proceso electoral.

De lo anterior, debe concluirse que **no está prohibida *per se* (por sí misma) la ejecución de programas sociales en los procesos electorales**, sino lo que está prohibido es su difusión, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la jornada electoral, así como utilizar programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Lo expuesto sirve de base para sostener, se insiste, que por sí mismos, los programas sociales y su operación no se oponen a las reglas que deben observarse durante el proceso electoral para tutelar los principios de imparcialidad y neutralidad de las y los servidores públicos y equidad ente los contendientes.



En todo caso, son los actos concretos de aplicación irregular de tales programas y la manera de difundirlos lo que puede ocasionar la vulneración a tales postulados, lo cual debe demostrarse con elementos de prueba objetivos y fehacientes, sin que en el caso concreto suceda. Pero el marco constitucional nacional o legal vigente en el estado de Puebla no prohíben la existencia, permanencia y/o aplicación de programas sociales durante el proceso electoral.

Bajo ese contexto, **acertadamente la responsable razonó que no era dable contemplar la figura de uso indebido de recursos públicos mediante el presunto uso de la silueta del Presidente de la República y que de los hechos denunciados tampoco se desprendía la mención de algún programa social en específico.**

Por tanto, para considerar la utilización de recursos públicos, es necesaria la existencia de elementos de prueba que demuestren de manera objetiva y fehaciente dicha circunstancia, lo que en el caso no se advierte, tal como lo señaló la responsable, ES DECIR LA VALORACIÓN AISLADA DE LA SUPUESTA IMAGEN A AL QUE HACE ALUSIÓN EL DENUNCIANTE, NO ES SUFICIENTE PARA TENER POR ACREDITADO QUE HUBO UN USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS.

Por su parte, la responsable enfatizó que de conformidad con el criterio establecido por la Sala Superior en el juicio electoral con la clave de identificación **SUP-JE-48/2018** y **ACUMULADO** el invocar la ejecución de un programa social durante un proceso electoral por sí solo no prueba el uso parcial de recursos

públicos, por el contrario, es necesario acreditar algunos de los siguientes elementos:

- a) La entrega de los beneficios del programa se realizó en actos de proselitismo político;
- b) Se condicionó su entrega a cambio del voto, o bien;
- c) Que hubo difusión del programa social en los medios de comunicación.

Ahora, en cuanto a la ruta para analizar en sede judicial, el actuar del servicio público, la Sala Superior señaló en dicho precedente que se debe: “ *...hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada persona del servicio público...*”⁷; esto para: “ *...identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de personas del servicio público que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales...*”

Bajo ese punto es dable acudir al criterio de la Sala Superior⁸, cuando señala que, **quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas**, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, **además, por la naturaleza de su encargo y su posición trascendente, relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.**

Ahora bien, de las publicaciones denunciadas no se advierte que mediante la silueta a la que hace alusión el promovente, se

⁷ Ver sentencias SUP-REP-109/2018, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-87/2019.

⁸ SUP-REP-163/2018.



desprenda la existencia de programas sociales, metas, objetivos, plazo de entrega, monto presupuestal o mecanismos de evaluación correspondiente.

Es así como esta Sala Regional arriba a la conclusión de que la apreciación integral que el Tribunal local efectuó de los hechos denunciados respecto a la inexistencia del uso de recursos públicos con la utilización de la imagen del multicitado servidor público, a la luz de las infracciones denunciadas fue conforme a derecho, ello, ya que **contrario a lo acusado por el Actor no es posible equiparar el uso de la imagen del Presidente de la República con el uso de recursos públicos** y como bien lo razonó la responsable de las infracciones denunciadas no se aprecian expresiones o elementos que, sin ambigüedades y de manera inequívoca, demuestren que a través de dicho material la Denunciada hubiese pretendido alcanzar un mayor posicionamiento ante la ciudadanía mediante la supuesta utilización de la silueta del Titular del Ejecutivo Federal en vinculación con programas sociales federales.

De ahí que, las publicaciones denunciadas por sí mismas no revelan ni ponen de manera manifiesta o indubitable una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad a los principios rectores de la contienda electoral mediante el uso de recursos públicos ni una vulneración a la equidad en la contienda electoral por el uso de dichos recursos o de programas sociales, en los términos de lo dispuesto en los preceptos constitucionales y legales de la materia electoral. En ese sentido, es de resaltar que la Sala Superior⁹ ha considerado que para tener por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal, es necesario que se

⁹ Véase SUP-RAP-410/2012.

encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior, ya que los hechos denunciados tienen como punto de partida una sombra tipo silueta de una persona que aparece en dicho material, la cual el Actor asegura corresponde al Presidente de la República, lo que en el caso de los elementos gráficos y del contenido de los integrales de las publicaciones denunciadas no son suficientes para demostrar de manera inequívoca que se haya cometido alguna infracción respecto al uso indebido de recursos públicos, ni mucho menos que se haya realizado de manera sistemática, tal y como lo refiere el actor.

Así, se considera que se trata de propaganda electoral en la que, si bien hace referencia a un llamado para votar de manera general por MORENA, no transgrede los principios de equidad o imparcialidad en la contienda electoral en los términos en que fue denunciado por el actor, pues no implica el uso indebido de recursos públicos ni de programas sociales.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la Resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; por **correo electrónico** al Tribunal local; y, por **estrados** al Actor,¹⁰ así como a las demás personas interesadas.

En su caso, devuélvanse las constancias que corresponda y en su oportunidad, **archívese** este expediente como asunto concluido.

¹⁰ Al haberlo solicitado así en su escrito de demanda.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JE-48/2022

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera actúa 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.¹¹

¹¹ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.