



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

## JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-55/2021

**PARTE ACTORA:**  
CLAUDIA RIVERA VIVANCO

**PARTE TERCERA INTERESADA:**  
GABRIEL MARIANO PULIDO  
GONZÁLEZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE PUEBLA

**MAGISTRADA:**  
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIADO:**  
OMAR ERNESTO ANDUJO BITAR,  
RAFAEL IBARRA DE LA TORRRE Y  
MAYRA ELENA DOMÍNGEZ PÉREZ

Ciudad de México, a 1° (primero) de julio de 2021 (dos mil veintiuno)<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **modifica** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el expediente TEE/AE/015/2021, que determinó, entre otras cosas, amonestar públicamente a la parte actora por la realización de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña.

## ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
ANTECEDENTES .....	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	4
<b>PRIMERA. Jurisdicción y Competencia.....</b>	<b>4</b>

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, todas las fechas referidas en esta sentencia serán de este año, salvo precisión de otro distinto.

<b>SEGUNDA. Requisitos de procedencia .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Parte tercera interesada.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. De la demanda .....</b>	<b>6</b>
<b>TERCERA. Estudio de fondo .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1. Síntesis de agravios.....</b>	<b>7</b>
<b>3.2. Estudio de los agravios .....</b>	<b>12</b>
<b>3.2.1. Marco normativo .....</b>	<b>12</b>
<b>3.2.2. Agravios contra la acreditación de propaganda personalizada .....</b>	<b>17</b>
<b>3.2.3. Agravios contra el uso indebido de recursos públicos ...</b>	<b>27</b>
<b>3.2.4. Agravios contra los actos anticipados de campaña .....</b>	<b>30</b>
<b>CUARTA. Efectos .....</b>	<b>43</b>

## G L O S A R I O

<b>Código Local</b>	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla
<b>Comisión Permanente</b>	Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de Puebla
<b>Comité Nacional</b>	Comité Nacional de Elecciones de MORENA
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Convocatoria</b>	Convocatoria de MORENA a los procesos internos para la selección de candidaturas para: diputaciones al congreso local a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; y miembros de los ayuntamientos de elección popular directa y, en su caso, miembros de las alcaldías y concejalías para los procesos electorales 2020-2021
<b>Denunciante</b>	Gabriel Mariano Pulido González
<b>Instituto Local o IEEP</b>	Instituto Electoral del Estado de Puebla
<b>LEGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Puebla



## ANTECEDENTES

### 1. Proceso electoral

El 3 (tres) de noviembre de 2020 (dos mil veinte) inició el proceso electoral ordinario concurrente 2020-2021 de Puebla.

### 2. PES

**2.1. Quejas y acumulación.** El 26 (veintiséis) de marzo, el Denunciante presentó diversas quejas contra la parte actora por la supuesta utilización de recursos públicos, programas sociales, promoción personalizada y actos anticipados de campaña. Con estas, el IEEP ordenó abrir los expedientes SE/PES/GMPG/092/2021 y SE/PES/GMPG/093/2021, que fueron acumulados el 30 (treinta) de marzo.

**2.2. Recepción del expediente por el Tribunal Local.** El 7 (siete) de abril, el Tribunal Local recibió los expedientes con que formó el expediente TEE/AE/015/2021.

**2.3. Resolución impugnada.** El 28 (veintiocho) de abril, el Tribunal Local resolvió el asunto TEE/AE/015/2021 en que determinó, entre otras cosas, amonestar públicamente a la parte actora por la realización de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña.

### 3. Juicio de la Ciudadanía

**3.1. Demanda, recepción y admisión.** Contra la resolución referida -el 3 (tres) de mayo- la parte actora presentó demanda ante el Tribunal Local, la cual fue recibido en esta Sala Regional el 7 (siete) de mayo, integrándose el expediente SCM-JDC-1175/2021 que fue turnado a la ponencia a cargo de

la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien lo tuvo por recibido el 9 (nueve) siguiente.

**3.2 Acuerdo plenario.** El 18 (dieciocho) de mayo, esta Sala Regional reencauzó la demanda de la parte actora a juicio electoral.

#### **4. Juicio electoral**

**4.1 Turno y recepción en ponencia.** En cumplimiento a lo anterior, se integró el juicio SCM-JE-55/2021 que fue turnado a la ponencia de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien lo recibió el 24 (veinticuatro) de mayo.

**4.2. Admisión y cierre.** En su oportunidad, la magistrada admitió la demanda y cerró la instrucción.

### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERA. Jurisdicción y Competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este juicio, al ser promovido por una ciudadana, contra la resolución del Tribunal Local que la amonestó públicamente por la comisión de promoción personalizada y actos anticipados de campaña; supuesto normativo que tiene competencia y ámbito geográfico en el que ejerce jurisdicción esta Sala Regional. Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución.** Artículos 17, 41 párrafo tercero base VI párrafo 1, 94 párrafo 1, 99 párrafos 1, 2 y 4.



## **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada)**

<sup>2</sup>. Artículos 186, 192 párrafo 1 y 195 fracción XIV.

**Lineamientos** para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitidos el 30 (treinta) de julio de 2008 (dos mil ocho), cuya última modificación es del 14 (catorce) de febrero de 2017 (dos mil diecisiete).

**Acuerdo INE/CG329/2017**, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el ámbito territorial de cada una de las 5 (cinco) circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

## **SEGUNDA. Requisitos de procedencia**

### **2.1. Parte tercera interesada**

El Denunciante presentó un escrito mediante el cual pretende comparecer como parte tercera interesada en este juicio, por lo que se debe estudiar si es procedente, o no.

**a) Forma.** El escrito fue presentado ante el Tribunal Local con firma autógrafa y en él formuló los argumentos que estimó pertinentes para defender sus intereses.

**b) Oportunidad.** El escrito fue presentado en el plazo previsto en el artículo 17.4 de la Ley de Medios pues fue presentado a las 21:38 (veintiún horas con treinta y ocho minutos) del 6 (seis)

---

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo quinto transitorio de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 7 (siete) de junio en el Diario Oficial de la Federación (consultable en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021)), que establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto por el que se expide la referida ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

de mayo; mientras que la publicación del medio de impugnación fue realizada de las 23:05 (veintitrés horas con cinco minutos) del 3 (tres) de mayo hasta la misma hora del 6 (seis) siguiente, lo que hace evidente su oportunidad.

**c) Legitimación e interés.** El Denunciante está legitimado para comparecer como parte tercera interesada en este juicio en términos del artículo 12.1 inciso c) de la Ley de Medios, pues afirma tener un derecho oponible al de la parte actora pues fue quien denunció los actos sancionados por el Tribunal Local y su interés -pretensión- es que subsista la resolución impugnada.

## 2.2. De la demanda

La demanda reúne los requisitos generales de procedencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.1, 9.1 y 13 de la Ley de Medios<sup>3</sup>.

**a. Forma.** La parte actora presentó su demanda por escrito ante el Tribunal Local, en la misma consta su nombre y firma autógrafa, identificó a la autoridad responsable, señaló el acto impugnado, expuso los hechos, formuló sus agravios y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

**b. Oportunidad.** La demanda es oportuna pues la resolución impugnada fue notificada a la actora el 29 (veintinueve) de abril<sup>4</sup>, por lo que -en términos de los artículos 7.1 y 8 de la Ley de Medios, el plazo para controvertirla transcurrió del 30 (treinta) de

---

<sup>3</sup> Los cuales son aplicables también al juicio electoral, pues en términos de los Lineamientos para la identificación e integración de expedientes del tribunal electoral los juicios electorales se deben tramitar conforme a las reglas comunes previstas en la referida ley.

<sup>4</sup> Como se advierte de la cédula de notificación personal practicada a la parte actora, agregada en la hoja 797 del cuaderno accesorio único de este expediente.



abril al 3 (tres) de mayo, día en que presentó su demanda; de ahí que sea oportuna.

**c. Legitimación y personería.** La parte actora los tiene, ya que es una ciudadana que promueve por derecho propio, controvirtiendo la resolución del Tribunal Local en la que, entre otras cosas, se le sancionó con una amonestación pública por la realización de promoción personalizada, uso indebido de recursos público y actos anticipados de campaña.

**d. Definitividad.** Este requisito está cumplido, pues la resolución impugnada es definitivo y firme, ya que la legislación local no prevé algún medio de defensa susceptible de agotar antes de acudir ante este tribunal.

### **TERCERA. Estudio de fondo**

#### **3.1. Síntesis de agravios**

- **Contra la acreditación de la promoción personalizada**

La parte actora considera que el Tribunal Local no interpretó debidamente los elementos constitutivos de la promoción personalizada, contenidos en la jurisprudencia 12/2015 de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**<sup>5</sup>, por lo que su conclusión es incorrecta.

Al respecto, considera que los hechos denunciados no actualizan los elementos que constituyen la promoción personalizada, por lo que fue incorrecto que el Tribunal Local la sancionara por la comisión de actos anticipados de campaña.

---

<sup>5</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.

Específicamente, considera que no se acredita el elemento objetivo, pues las publicaciones denunciadas se realizaron en estricto apego al derecho de acceso a la información de la ciudadanía del municipio de Puebla; además, en las mismas no se hace alusión su trayectoria laboral, académica, de sus cualidades o de cualquier otra de índole personal, tampoco se destacan sus logros particulares como servidora pública y mucho menos se refirió a alguna aspiración personal de contender en el actual proceso electoral.

Señala que dicho elemento tampoco se actualiza, ya que en las publicaciones denunciadas no es posible advertir que se haga referencia a ningún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno, ni hace alusión a algún proceso de selección de candidaturas de algún partido político ni existe un llamamiento al voto. Máxime que las publicaciones se tratan de un ejercicio institucional con fines informativos.

Por lo que ve al elemento temporal, afirma que la determinación del Tribunal Local sobre este elemento fue incorrecta, pues los hechos denunciados fueron elaborados y difundidos de manera previa al inicio del periodo de campañas electorales en Puebla; y en el expediente no existe certeza respecto a cuándo fueron elaboradas las publicaciones, siendo que únicamente consta la fecha de su publicación.

En este orden de ideas, toda vez que -a su consideración- si bien los hechos denunciados constituyen elementos gráficos que se difundieron a la ciudadanía, los mismos no actualizan los elementos contemplados en la jurisprudencia 12/2015, por lo que, contrario a lo que determinó el Tribunal Local, no se vulneró el artículo 134 de la Constitución.





Además, sostiene que el Tribunal Local no tomó en cuenta que las publicaciones denunciadas fueron realizadas por el ayuntamiento de Puebla, que su contenido únicamente tenía como propósito comunicar e informar sobre políticas públicas, logros de gobierno, actividades de trabajo e información de interés social; mientras que en dichas publicaciones no es posible advertir que las mismas se atribuyan a su persona, sino que en todo momento tuvo un carácter institucional pues dichas acciones siempre se vincularon al ayuntamiento referido.

De igual forma, la parte actora controvierte que el Tribunal Local no consideró que no toda propaganda institucional en la que se utilice el nombre, voz o imagen de una persona servidora pública puede catalogarse como una infracción a la normativa electoral, pues para llegar a dicha determinación es necesario que se acredite si la misma constituye un impacto real o pone en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales.

Al respecto, señala que debe tomarse en cuenta que la propaganda gubernamental es un instrumento para la rendición de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las instituciones de gobierno, lo que permite que la actividad pública esté en el escrutinio de la población.

De esta manera, considera incorrecto que el Tribunal Local considerara que el simple hecho de que las publicaciones denunciadas fueron difundidas en marzo, antes del inicio del periodo de campañas, eran un riesgo a los principios rectores de la materia electoral.

Por otro lado, la parte actora señala que el Tribunal Local omitió tomar en cuenta que su aparición en las publicaciones denunciadas fue en su carácter y con motivo de las funciones que tiene como presidenta del ayuntamiento de Puebla, por lo que resultaba aplicable la jurisprudencia 38/2013 de rubro **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**<sup>6</sup>.

Finalmente, sostiene que el Tribunal Local en ningún momento realizó una valoración sobre la gravedad, el impacto y trascendencia de las publicaciones denunciadas o la probabilidad de poner en riesgo los principios de la materia electoral.

- **Contra la acreditación de uso indebido de recursos públicos con fines electorales**

La actora considera que el Tribunal Local interpretó de manera incorrecta los elementos constitutivos de promoción personalizada y, por ende, de la vulneración al principio de imparcialidad en el uso indebido de recursos públicos.

Asimismo, considera que, para llegar a tal determinación, se debería tener acreditado que la implementación y difusión de su imagen le generó un beneficio, por lo que, toda vez que las publicaciones denunciadas no constituyen promoción personalizada, estima ilegal que se haya determinado el uso indebido de recursos públicos.

---

<sup>6</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 75 y 76.



- **Contra la acreditación de actos anticipados de campaña**

Al respecto, refiere que en las manifestaciones de las publicaciones denunciadas no realiza un llamamiento expreso al voto, no solicita el apoyo de la ciudadanía para contender a un cargo de elección popular o para algún partido político o candidatura, por lo que están amparadas por su derecho a la libertad de expresión, de conformidad con la jurisprudencia 11/2008 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**<sup>7</sup>.

También dice que fue incorrecto que el Tribunal Local tuviera por acreditado el elemento temporal de dicha falta, pues para ello únicamente consideró que los hechos denunciados ocurrieron antes del periodo de campaña, sin analizar la gravedad, su impacto y trascendencia o la probabilidad de poner en riesgo los principios de la materia electoral.

Por otro lado, sostiene que del contenido de las publicaciones denunciadas no es posible advertir que solicite el apoyo electoral a la ciudadanía, que haga mención sobre sus aspiraciones a alguna candidatura, tampoco hizo publicidad -a favor o en contra- de alguna candidatura o partido político, ni utilizó frases que pudieran tomarse como tal.

Finalmente, refiere que la utilización de equivalentes funcionales por parte del Tribunal Local para tener por acreditado el elemento objetivo fue indebido, pues de conformidad con la jurisprudencia 4/2018 **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE**

---

<sup>7</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009 (dos mil nueve), páginas 20 y 21.

REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)<sup>8</sup> es necesario que el mensaje tenga una finalidad electoral explícita o inequívoca, de ahí que es incorrecto el uso de esas figuras (equivalentes funcionales), además de que, al ser analogías de las conductas normativamente sancionadas, su aplicación en los procedimientos sancionados está prohibida.

### **3.2. Estudio de los agravios**

#### **3.2.1. Marco normativo**

##### **Promoción personalizada**

El artículo 134 párrafo octavo de la Constitución establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tal los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente de los órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Sobre este tema, la Sala Superior ha considerado<sup>9</sup> que el artículo 134 de la Constitución determinó las siguientes directrices en materia electoral:

1. La prohibición de difundir propaganda gubernamental durante la campaña electoral y hasta la jornada electoral.

---

<sup>8</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 11 y 12.

<sup>9</sup> Al resolver el recurso SUP-RAP-74/2011.



2. La prohibición a las personas servidoras de utilizar recursos públicos para influir en la equidad de la contienda electoral.
3. La obligación de que la propaganda gubernamental que se difunda por orden de cualquier ente de gobierno tenga carácter institucional y no implique promoción personalizada.

Además, la Sala Superior<sup>10</sup> ha determinado que el esquema de regulación de la propaganda gubernamental contenido en el artículo 134 de la Constitución, tiene como finalidad salvaguardar los principios de legalidad, objetividad, certeza y equidad en los procesos electorales.

Específicamente, en la jurisprudencia 12/2015, la Sala Superior estableció que, para tener por probada la existencia de propaganda personalizada de las personas servidoras públicas, era necesario acreditar los siguientes elementos:

- a) **Personal:** deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;
- b) **Objetivo:** impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- c) **Temporal:** establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

---

<sup>10</sup> Al resolver el recurso SUP-REP-3/2015.

Ahora bien, el artículo 217 del Código Local establece que, con la finalidad de garantizar la equidad en las campañas electorales durante el tiempo que comprendan las mismas y hasta la conclusión de la respectiva jornada, se tendrá que suspender la difusión de toda propaganda gubernamental, con excepción de las que tengan carácter urgente por una contingencia natural, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para los programas de protección civil en casos de emergencia, así como los que acuerde el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Además, dispone que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública

Por su parte el artículo 227 del Código local, establece que:

*“La propaganda que difundan los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, o las candidatas y candidatos, se ajustará a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Local, este Código y demás legislación aplicable. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales o cualquier otro ente público 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 [o persona servidora pública]”.*

Asimismo, al resolver el recurso **SUP-REP-57/2016**, la Sala Superior consideró que la promoción personalizada de una persona servidora pública constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en que se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal, que destaque los logros particulares obtenidos por la persona 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.

### **Actos anticipados de campaña**

El artículo 3.1-a) de la LEGIPE define a los actos anticipados de campaña como *“los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido”*.

Los artículos 389.1-I y 390.1-II del Código Local establecen que son infracciones a la normativa electoral la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso, por parte de las personas aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado<sup>11</sup> que para tener por acreditados los actos anticipados de campaña es necesario la acreditación de los siguientes elementos:

- a) Temporal:** los actos o frases deben realizarse antes de la etapa de campaña electoral.
- b) Personal:** los actos los llevan a cabo los partidos políticos, sus militantes, aspirantes, precandidatas o precandidatos y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate; y
- c) Subjetivo:** implica la realización de actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o

---

<sup>11</sup> Al resolver los medios de impugnación SUP-JRC-228/2016, SUP-JRC-116/2018, SUP-REP-53/2019, SUP-REP-73/2019, entre otros.

pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido a fin de contender en el ámbito interno o en un proceso electoral, o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular.

Específicamente por lo que ve al elemento subjetivo, la Sala Superior en la jurisprudencia **4/2018** de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**<sup>12</sup>, determinó que debe considerarse lo siguiente:

- a) Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y
- b) que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior en las sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-700/2018 y acumulados, SUP-REP-53/2019, SUP-REP-72/2019 y SUP-REP-73/2019, ha sostenido que el análisis de los elementos explícitos del mensaje no es una tarea aislada ni mecánica de revisión formal de palabras o signos para detectar si aparecen expresiones como:

---

<sup>12</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018, páginas 11 y 12.





vota por, elige a, apoya a, emite tu voto por, [X] a [tal cargo]; vota en contra de; rechaza a.

En estos precedentes, en síntesis, la Sala Superior sostuvo que el análisis a cargo de las autoridades electorales para detectar si existe un llamamiento al voto, un mensaje en apoyo a cierta opción política o en contra de otra, o la presentación de una posible plataforma electoral, no se debe reducir a una labor de detección de estas palabras, sino que debe examinarse el contexto integral del mensaje y demás, con el objeto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes tienen un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el contenido es funcionalmente equivalente a un llamado al voto.

Bajo las directrices definidas, los tribunales deben realizar un examen para determinar si de manera objetiva el mensaje analizado puede ser tomado como una influencia positiva o negativa para una campaña o posicionamiento electoral, con el propósito de evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando la formulación de palabras y frases claves o sacramentales y que dicho examen parta de criterios objetivos.

### **3.2.2. Agravios contra la acreditación de propaganda personalizada**

#### **Resolución impugnada**

En el caso, el Tribunal Local determinó actualizada esta infracción, únicamente por lo que ve a los videos identificados en la resolución impugnada identificados con los números 2, 3, 4, 5, 7, 9, 16, 21, 29, 37, 44, 56, 57, 78, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 103, 109 y 110.

Al respecto, consideró que el **elemento personal** estaba acreditado pues en las publicaciones referidas era posible advertir imágenes en las cuales aparecen, entre otras personas, la entonces denunciada (aquí parte actora) y porque del texto que acompañaba dichas publicaciones se desprende su nombre, así como pronunciamientos en los cuales hace referencia a su persona; máxime que algunas publicaciones fueron realizadas desde las cuentas de sus redes sociales.

Por lo que ve al **elemento temporal**, lo tuvo por acreditado ya que las publicaciones denunciadas se realizaron durante marzo, por lo que el proceso electoral ya estaba en la etapa de intercampañas.

Finalmente sostuvo que se satisfacía el **elemento objetivo**, pues la imagen de la parte actora como presidenta municipal se expone en forma preponderante respecto del resto del contenido.

Al respecto, determinó que a pesar de que en la mayoría de las publicaciones se hace referencia a programas del ayuntamiento de Puebla, en las mismas se resaltaba que los mismos fueron impulsadas por la parte actora, lo que generó un posicionamiento indebido en su beneficio.

Por ello concluyó que del contenido de las publicaciones y de las frases que acompañaban a las imágenes era posible desprender, que se exaltaba la imagen y logros de gobierno de la parte actora, generando en su contexto, la exposición de su figura como servidora pública, por encima de las labores institucionales o de rendición de cuentas.



Además, sostuvo que las publicaciones denunciadas generaron un impacto en el proceso electoral, pues resaltan la figura de la parte actora de manera injustificada, lo cual provocó un beneficio para ella con la exposición de su imagen destacándose por sobre los actos, programas o acciones de gobierno.

### **Agravios contra la acreditación del elemento objetivo**

Los agravios de la actora relacionados con la indebida acreditación del elemento objetivo, a consideración de esta Sala Regional, son **parcialmente fundados**.

Como se refirió, el elemento objetivo constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en que se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal, que destaque los logros particulares obtenidos por la persona 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.

En este sentido, para este órgano jurisdiccional, dicho elemento únicamente está acreditado por cuanto hace a las publicaciones denunciadas identificadas con los números 2, 3, 4, 5, 7, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110.

En efecto, si bien esta Sala Regional no advierte que en las mismas se haga referencia explícita a que diversas obras y programas del ayuntamiento de Puebla fueron impulsadas por la parte actora, la sobreexposición de su imagen, voz y nombre,

como elemento destacado y preponderante en su contenido sí generó un posicionamiento indebido en su beneficio.

Ahora bien, por lo que ve específicamente a las publicaciones 3 y 21, aunque de la certificación de su contenido no se refiere ni se advierte la aparición de la imagen de la parte actora, sí es posible concluir que en las mismas también se promocionó su persona, pues se certificó la inclusión de la leyenda “CLAUDIA RIVERA VIVANCO” “PRESIDENTE MUNICIPAL DE PUEBLA” e inmediatamente se escucha una que manifiesta la nueva forma de gobernar de dicho ayuntamiento; mientras que, si bien en la publicación identificada con el número 7 no se advierten dichas leyendas, fue difundida en su perfil de Facebook; siendo que dichas publicaciones contienen de manera preponderante su voz.

De la certificación del contenido de estas publicaciones es posible advertir que la imagen de la parte actora, su nombre y voz, son los elementos principales de las mismas y en ellas reseñó personalmente diversas acciones y programas ejecutados por el ayuntamiento de Puebla, así como su impacto positivo en la población y los beneficios que le generarían.

Por ello, si bien no es posible desprender que expresamente se atribuyó su realización, al analizar dichas publicaciones en el contexto del actual proceso electoral en Puebla, es posible concluir que dichas publicaciones pueden generar un efecto negativo que termine por impactar en el desarrollo de la contienda electoral, pues generan un beneficio evidente para las aspiraciones políticas de la parte actora.



Esto es, el hecho de que la parte actora aparezca como figura central de las publicaciones, en una evidente sobreexposición de manera preponderante de su imagen y en las mismas dé a conocer personalmente las acciones realizadas durante su gestión como presidenta municipal, puede generar que la ciudadanía la asocie como la persona que realizó esos logros, más que el órgano de gobierno que encabeza, perdiendo con ello el carácter institucional que la propaganda gubernamental debe observar.

Máxime si se considera, como refiere el Tribunal Local, que la parte actora había manifestado su intención de competir por la vía de la elección consecutiva por la presidencia municipal de Puebla, cuestión que no fue controvertida y es un hecho notorio.

De ahí que, al valorar conjuntamente dichos elementos, sea posible afirmar que tienen el objetivo de hacer identificable a la parte actora en dichas publicaciones y, en las mismas, es evidente su participación de manera destacada, lo cual, a consideración de esta Sala Regional, también puede generar que se le asocie personalmente con dichos logros, como la persona que los concreto, inobservando el carácter institucional que debe guardar la propaganda gubernamental.

Así, si las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 2, 3, 4, 5, 7, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110, sobreexponen de manera predominante a la parte actora y los logros de su gestión como presidenta municipal de Puebla, siendo que en estas se identifica su persona, su imagen, nombre y voz, factor que, en términos de lo expuesto, genera una vinculación directa entre la persona y los logros del ayuntamiento de Puebla durante su gestión como presidenta

municipal, generando que se perciban como logros personales y no institucionales, resulta correcto que el Tribunal Local las considerara promoción personalizada, de ahí que los agravios sean **infundados** en esta parte.

Sin embargo, lo **parcialmente fundado** de los agravios de la parte actora es porque el Tribunal Local incorrectamente determinó que las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 103.

Por lo que ve a la publicación identificada con el número 103, es importante mencionar que, si bien el Tribunal Local determinó que se trataba de una promoción personalizada, posteriormente refirió que no era posible desprender el elemento personal, toda vez que corresponde a notas de carácter noticioso o periodístico, por lo que, si bien se refieren a la parte actora, lo cierto es que no fueron difundidas, ni elaboradas por la mencionada.

Al respecto, del análisis de dicha publicación, esta Sala Regional advierte que, efectivamente, como se refirió en un segundo momento en la resolución impugnada, de la misma no es posible advertir que constituya promoción personalizada, pues en principio la misma no corresponde a propaganda gubernamental, si no -como se mencionó- es una nota periodística, el cual es un elemento indispensable para tener por acreditada la falta referida.

Además, la libertad de prensa es un derecho humano reconocido en los artículos 6 y 7 de la Constitución; de esta manera, en principio, las publicaciones periodísticas, con independencia del medio en el que sean difundidas, gozan de



una presunción de licitud y legitimidad, toda vez que constituyen un elemento preponderante para la difusión de las ideas, opiniones e información, fundamental en la existencia de la democracia.

Esto tiene sustento en la jurisprudencia 15/2018 de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**<sup>13</sup>.

En este sentido, en el expediente no es posible advertir algún elemento que desvirtúe de manera fehaciente la licitud de la publicación periodística identificada con el número 103, ni que la misma haya tenido como único o principal objeto promocionar la imagen de la parte actora.

Por lo tanto, a consideración de esta Sala Regional, al no existir pruebas que lo desvirtúen fehacientemente, debe considerarse que la publicación referida constituye un ejercicio periodístico legítimo amparado por la libertad de prensa, de ahí que no pueda ser considerada como una infracción a la normativa electoral.

Ahora bien, por lo que ve al contenido de las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98, no puede ser considerado como promoción personalizada, pues del mismo no se advierte alguna intención de sobreexponer la imagen de la parte actora de manera preponderante ni que pretendan destacar sus cualidades profesionales, personales o de servicio público o que refieran sobre alguna aspiración política.

---

<sup>13</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 29 y 30.

En efecto, si bien, como correctamente lo determinó el Tribunal Local, de las publicaciones señaladas es posible advertir la imagen y nombre de la parte actora, lo cierto es que dichos elementos, por sí mismos no son suficientes para tener por acreditada la infracción.

Al respecto, conviene mencionar que ha sido criterio de la Sala Superior que no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice el nombre, voz o imagen de una persona del servicio público puede catalogarse como una infracción al artículo 134 de la Constitución en el ámbito electoral, ya que solamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o pongan en riesgo los principios rectores de la materia electoral, pues resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen dicho riesgo o afectación<sup>14</sup>.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta que las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98 fueron difundidas en las cuentas de las redes sociales del ayuntamiento de Puebla, con excepción de la publicación 94 que fue difundida en el perfil de Facebook de Leonel Cota Montaña.

Por otro lado, si bien en algunas publicaciones sí es posible advertir la imagen de la parte actora<sup>15</sup> y en otras además de su

---

<sup>14</sup> Al resolver los recursos SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-37/2019 y acumulados, entre otros.

<sup>15</sup> Publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 92 y 93.





imagen se menciona su nombre<sup>16</sup>, lo cierto es que dichos elementos no se exhiben de manera destacada o preponderante ni existe una sobreexposición de estos.

De esta manera, contrario a lo sostenido por el Tribunal Local, para esta Sala Regional, del análisis del contenido de las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98 no se desprenden elementos de los cuales se advierta que dichas publicaciones tuvieran la finalidad de posicionar a la parte actora ante la ciudadanía, o bien que resaltara sus cualidades personales con impacto en un proceso electoral, así como tampoco el ánimo de posicionarse ante la ciudadanía con fines de índole política o electorales, o bien de beneficiar a alguna fuerza política.

En este orden de ideas, toda vez que, contrario a lo razonado en la resolución impugnada, las publicaciones antes señaladas no constituyen promoción personalizada, son **parcialmente fundados** los agravios de la parte actora al respecto.

En consecuencia, el estudio del resto de los agravios relacionados con la indebida determinación de promoción personalizada se realizará únicamente por lo que ve a las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 2, 3, 4, 5, 7, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110.

---

<sup>16</sup> Publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 94, 95, 96, 97 y 98.

**Agravios contra la acreditación  
del elemento temporal**

Para esta Sala Regional es **infundado** el agravio de la parte actora en que refiere que el Tribunal Local incorrectamente tuvo por acreditado el elemento temporal, pues los hechos denunciados fueron elaborados y difundidos de manera previa al inicio del periodo de campañas electorales en Puebla; además, en el expediente no existe certeza respecto a cuándo fueron elaboradas las publicaciones, sino que únicamente consta la fecha de su publicación.

Lo anterior, pues contrario a lo que sostiene la parte actora, el elemento temporal de la propaganda personalizada no solo puede actualizarse durante el periodo de campañas.

En efecto, de conformidad con la jurisprudencia 12/2015 (citada), para tener por acreditado el elemento temporal, debe determinarse si la conducta denunciada tuvo lugar una vez que formalmente haya iniciado un proceso electoral, ya que, si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda sin que mencione específicamente que deba ser en el periodo de campañas.

Incluso, la propia jurisprudencia sostiene que dicho período no debe considerarse como el único determinante para la actualización de la infracción, pues puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.



De ahí que, si el Tribunal Local consideró que las publicaciones denunciadas tuvieron lugar en el transcurso de marzo, cuestión que no es controvertida por la parte actora, mientras que el proceso electoral en Puebla inició formalmente el 3 (tres) de noviembre de 2020 (dos mil veinte)<sup>17</sup>, fue correcto que se tuviera por acreditado el elemento temporal.

Ahora bien, tampoco le asiste la razón a la parte actora por lo que ve su manifestación respecto a que el Tribunal Local no tomó en cuenta la fecha en que fueron elaboradas las publicaciones denunciadas.

Ello, pues, conforme al marco jurídico expuesto, lo verdaderamente trascendente para tener por acreditada esta infracción es la difusión de propaganda gubernamental que pueda ser considerada como promoción personalizada y no su elaboración. Máxime que la propia actora no refiere ni acredita la fecha en que se elaboró dicha propaganda ni explica por qué no se configuraría la infracción al considerar la fecha de su publicación -la cual, tampoco controvierte-.

Por lo anterior, contrario a lo que considera la parte actora, fue correcto que el Tribunal Local tuviera por acreditado el elemento temporal considerando la fecha en que las publicaciones

---

<sup>17</sup>Como se advierte del acuerdo CG/AC-033/2020, del Consejo General del IEEP, publicado en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2020/acuerdos/CG/CG\\_AC\\_033\\_2020.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2020/acuerdos/CG/CG_AC_033_2020.pdf); lo que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito XX.2o.J/24, HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2479 y registro 168124.

denunciadas fueron difundidas, con independencia de la fecha en que la mismas fueron elaboradas.

De ahí que lo **infundado** de este agravio.

**Falta de análisis del impacto y trascendencia  
de las publicaciones denunciadas**

Es **infundado** el agravio de la parte actora en que señala que el Tribunal Local no valoró la gravedad, el impacto y trascendencia de las publicaciones denunciadas o la probabilidad de poner en riesgo los principios de la materia electoral.

Contrario a lo que sostiene, de la resolución impugnada es posible advertir que, aunque no lo realizó específicamente al momento de tener por acreditados los elementos de la promoción personalizada, el Tribunal Local sí analizó el impacto y trascendencia de las publicaciones que consideró que acreditaban la referida falta.

Al respecto, el Tribunal Local refirió:

*“En ese sentido, se estima que la difusión de las publicaciones denunciadas, pese a la cantidad de “me gusta” o “retweet”, potencialmente pudo trascender al conocimiento de la ciudadanía por la circunstancia de haberse alojado en los citados perfiles públicos, dado que las redes sociales pueden alcanzar un gran impacto en el ámbito político, ya que es allí donde se genera el intercambio de información entre la ciudadanía y las y los actores políticos.”*

De lo anterior se desprende que, contrario a lo que sostiene la parte actora, el Tribunal Local sí tomó en cuenta el impacto y trascendencia de las publicaciones denunciadas en la población en general, basándose en el impacto que puede tener el contenido denunciado tomando en cuenta los perfiles en los que fue publicado y el impacto de las redes sociales en el ámbito político, cuestiones que no están controvertidas.



Es por ello que este agravio es **infundado**.

### **3.2.3. Agravios contra el uso indebido de recursos públicos**

#### **Sentencia impugnada**

En el caso, el Tribunal Local determinó que, si bien se denunció el uso de recursos públicos, se trataba de recursos inmateriales como lo son los perfiles de Facebook y Twitter de la parte actora, en los que fueron difundidas las publicaciones denunciadas.

Al respecto, señaló que la parte actora tenía la obligación de vigilar el contenido del material que se publica en las redes sociales de las cuales era titular y en caso de que las mismas fueran administradas por terceras personas, al advertir la existencia de publicaciones en las que se utiliza su imagen y nombre sin su consentimiento, debió realizar las acciones idóneas y efectivas para evitar que continuaran y deslindarse de las mismas.

En este sentido, el Tribunal Local consideró que las publicaciones denunciadas rebasaban las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, pues las mismas constituyeron promoción personalizada en beneficio de la parte actora; máxime que se difundieron en las cuentas oficiales del ayuntamiento de Puebla y no en cuentas personales de la parte actora.

Por otra parte, mencionó que no era posible advertir con claridad los programas sociales mediante los cuales se hizo la entrega de diversos apoyos que se exhiben en las publicaciones de sus cuentas personales ni el sustento de dicha obligación; por lo que concluyó que se le dio un destino distinto al legalmente permitido

a los apoyos otorgados por emplearse para exponer en sobremanera la imagen de la parte actora mediante los materiales denunciados.

De esta manera, tuvo por acreditada la infracción consistente en el uso indebido de recursos, por la utilización de recursos humanos e inmateriales a fin de difundir publicaciones en los perfiles de Facebook y Twitter de los que la parte actora era titular, sin observar el principio de imparcialidad, transgrediendo la normativa en materia electoral, y afectando el principio de equidad en la contienda al constituir promoción personalizada en su beneficio.

Finalmente, por lo que ve a las publicaciones realizadas en las cuentas del ayuntamiento de Puebla, ordenó al IEEP que realizara las investigaciones correspondientes y, de ser el caso iniciara los procedimientos sancionadores contra las personas encargadas de vigilar el buen uso de dichos medios de comunicación.

#### **Agravios contra la acreditación del uso indebido de recursos públicos**

A juicio de este órgano jurisdiccional es **inoperante** el agravio de la actora al referir que fue incorrecto que el Tribunal Local tuviera por acreditado el uso indebido de recursos públicos, como se razona.

La parte actora señala que, para llegar a tal determinación, en primer lugar, se debía acreditar que la implementación y difusión de su imagen le generó un beneficio, por lo que, al considerar que las publicaciones denunciadas no constituyen promoción



personalizada, estima ilegal que se haya determinado el uso indebido de recursos públicos.

El Tribunal Local únicamente tuvo acreditado el uso indebido de recursos públicos por lo que ve a la utilización de programas del ayuntamiento de Puebla para su difusión mediante las publicaciones alojadas en los perfiles de Facebook y Twitter de los que la parte actora era titular: esto es, las publicaciones identificadas con los números 2, 3, 4, 5, 7, 16, 29, 44 y 82.

Lo **inoperante** del agravio de la parte actora radica en que se basa en otras cuestiones que ya fueron desestimadas por esta Sala Regional.

Esto es, esencialmente, la parte actora considera que, toda vez que las publicaciones denunciadas no constituyen promoción personalizada, no se acreditaba el uso indebido de recursos públicos; no obstante ello, esta Sala Regional concluyó que, entre otras, las publicaciones identificadas con los números 2, 3, 4, 5, 7, 16, 29, 44 y 82 sí constituyen promoción personalizada; por ello es **inoperante** el agravio.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia XVII.1o.C.T. J/4 sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS**<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005 (dos mil cinco), página 1154.

### 3.2.4. Agravios contra los actos anticipados de campaña

#### Sentencia impugnada

En el caso, el Tribunal Local determinó actualizada esta infracción, únicamente por lo que ve a la publicación de los videos identificados en la resolución impugnada identificados con los números 2, 3, 4, 5, 7, 9, 16, 21, 29, 37, 44, 56, 57, 78, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 103, 109 y 110.

En primer lugar, determinó que fueron realizadas durante el periodo de intercampañas, pues se difundieron entre el 2 (dos) y 25 (veinticinco) de marzo, mientras que el periodo intercampañas en Puebla transcurrió del 17 (diecisiete) de febrero al 3 (tres) de mayo.

Asimismo, estableció que, por lo menos desde el 2 (dos) de febrero la parte actora había manifestado su intención de contender por la presidencia municipal de Puebla como candidata de MORENA por la vía de la elección consecutiva.

En este orden de ideas, el Tribunal Local procedió a determinar si se acreditaban los elementos personal, temporal y objetivo a efecto de determinar si actualizaban los actos anticipados de campaña con las referidas publicaciones.

Al respecto, determinó que se acreditaba el **elemento personal**, pues era posible advertir imágenes en las cuales aparecen, entre otras personas, la parte actora, y del texto que acompañaba dichas publicaciones se desprende su nombre, así como pronunciamientos en los cuales se hacía referencia a su persona; máxime que algunas se realizaron desde las cuentas de sus redes sociales.





Por lo que ve al **elemento temporal**, lo tuvo por acreditado puesto que las publicaciones denunciadas fueron difundidas durante el periodo de intercampañas.

Finalmente, también consideró que se actualizaba el **elemento objetivo** como consecuencia directa de la actualización de la vulneración al artículo 134 constitucional, relativo a la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, con fines electorales.

Ello, al estimar que si bien las publicaciones denunciadas no contenían manifestaciones expresas de un llamamiento al voto en favor o en contra de un partido político, así como al apoyo a la precandidatura de la parte actora, bajo los criterios de los equivalentes funcionales era posible concluir que, de un análisis conjunto de la promoción personalizada y el ejercicio indebido de recursos públicos, las publicaciones denunciadas tuvieron como consecuencia la exaltación de sus logros como presidenta municipal de Puebla y no el trabajo propio del ayuntamiento.

Por lo anterior, determinó que todo ello, en conjunto, tuvo un impacto en su beneficio al momento de expresar abiertamente su intención de contender por la candidatura a la presidencia municipal en la vía de elección consecutiva.

#### **Indebida utilización de los equivalentes funcionales**

Para este órgano jurisdiccional es **infundado** el agravio en el que la parte actora manifiesta que fue indebido que el Tribunal Local se basara en la figura de los equivalentes funcionales para determinar que las publicaciones denunciadas constituían actos anticipados de campaña.

La parte actora sostiene que -al tratarse de analogías- su utilización para determinar una sanción está prohibida, considerando que a los procedimientos sancionadores en materia electoral también le son aplicables los principios del derecho penal.

En primer lugar, es necesario mencionar que la definición de actos de campaña contenida en el artículo 3.1-a) de la LEGIPE, únicamente contempla los llamamientos expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido como elemento constitutivo de la infracción.

Ahora bien, la Sala Superior ha sostenido<sup>19</sup> que si bien existe un principio de tipicidad en materia penal que establece que solamente las conductas descritas en la ley como infracciones pueden considerarse con tal carácter y, en consecuencia, solo ante su comisión se pueden aplicar las penas previstas en la ley, dicho principio no tiene la misma rigidez en el derecho administrativo sancionador electoral, sino que está modulado, debido a la gran cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de quienes intervienen en el ámbito electoral.

De lo anterior se puede concluir que, de manera ordinaria, los principios desarrollados por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral; sin embargo, ello no sucede siempre, ni respecto de todos los principios ni a todos

---

<sup>19</sup> Al resolver los medios de impugnación SUP-REP-11/2016, SUP-JDC-304/2018 y SUP-RAP-127/2018, entre otros.



los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas para extraer y adecuar los principios del derecho penal en lo que sean útiles y pertinentes para la imposición de sanciones y para el debido cumplimiento de los fines del derecho administrativo sancionador electoral.

Lo anterior tiene sustento en la tesis XLV/2002 de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**<sup>20</sup>.

Ahora bien, al resolver el recurso SUP-REP-700/2018, la Sala Superior consideró que limitar la acreditación de actos anticipados de campaña al uso de ciertas expresiones o llamamientos expresos a votar o no votar por una opción política, posibilitaría la elusión de la normativa electoral o un fraude a la Constitución cuando con el empleo de frases distintas se genere un efecto equivalente a un llamamiento electoral expreso.

Ante esta situación, razonó que un mensaje puede ser una manifestación de apoyo o promoción equivalente a un llamamiento expreso cuando de manera objetiva o razonable pueda ser interpretado como una manifestación inequívoca a votar o a no votar.

Así, la posibilidad de tener por acreditados actos anticipados de campaña por la utilización de expresiones que tengan un significado equivalente a un llamamiento expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones

---

<sup>20</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), páginas 121 y 122.

solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido (equivalentes funcionales) fue reconocida por la Sala Superior en la jurisprudencia 4/2018, citada.

En este orden de ideas, esta Sala Regional considera que si bien la utilización de manifestaciones que tengan un significado equivalente a un llamamiento expreso (equivalentes funcionales) no está contemplada en la LEGIPE ni en el Código Local como un elemento típico de los actos anticipados de campaña, la posibilidad de sancionar dichas conductas resulta necesaria para garantizar la eficacia, constitucionalidad y legalidad de del modelo de comunicación política respecto de manifestaciones que no siendo llamamientos expresos resultan equiparables en sus efectos.

Esto es, evitar que se difunda propaganda encubierta, en la que cuidadosamente se dejen de utilizar ciertas palabras consideradas como “clave”, pero que, de igual forma, analizadas integralmente puede ser considerada como un mensaje de apoyo a la victoria o derrota de una o más candidaturas o partidos políticos plenamente identificados o identificables, es acorde a la finalidad de evitar que se difundan mensajes dirigidos a influir de manera indebida en la ciudadanía y pueda vulnerarse la equidad de la contienda.

Por ello fue correcto que el Tribunal Local, a pesar de que en las publicaciones denunciadas no se advertía un llamamiento expreso al voto a favor de la denunciada, analizara si al estudiarlas dentro de un contexto determinado, podía tener un significado equivalente, a efecto de determinar si constituían



actos anticipados de campaña o no; de ahí lo **infundado** del agravio.

### **Agravios contra la acreditación del elemento subjetivo**

En consecuencia, esta Sala Regional debe analizar si efectivamente, como lo sostuvo el Tribunal Local, el contenido de las publicaciones denunciadas tenía un significado equivalente al de un llamamiento expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido y, por lo tanto, se acreditaba el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña

Para esta Sala Regional los agravios relacionados con la indebida determinación sobre la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña son **parcialmente fundados**, como a continuación se explica.

El Tribunal Local consideró que este elemento estaba actualizado por lo que ve a las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 2, 3, 4, 5, 7, 9, 16, 21, 29, 37, 44, 56, 57, 78, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 103, 109 y 110, pues al analizar en conjunto la promoción personalizada y el uso indebido de los recursos públicos, dichas publicaciones tuvieron un impacto en beneficio de la parte actora al expresar abiertamente su intención de contender por la candidatura a la presidencia municipal en la vía de elección consecutiva.

En este sentido, esta Sala Regional comparte dicha determinación únicamente por lo que ve a las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 2, 3, 4, 5, 7, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110.

En efecto, si bien, como se refirió en la resolución impugnada, de dichas publicaciones no era posible advertir manifestaciones expresas de un llamamiento al voto en favor o en contra de un partido político, así como al apoyo a la precandidatura de la parte actora, de un análisis integral de las publicaciones y el hecho de que la parte actora hubiera manifestado su intención de contender por la presidencia municipal de Puebla, a dichos elementos válidamente se les puede atribuir un significado equivalente al llamamiento al voto.

Al resolver el recurso SUP-REP-700/2018, la Sala Superior señaló que para determinar en qué casos se puede interpretar los mensajes como un equivalente funcional de apoyo expreso, se deben verificar los siguientes pasos:

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



Al respecto, debe precisarse que la acreditación de promoción personalizada no implica de manera automática que la misma constituya actos anticipados campaña, sino que, para llegar a tal determinación, como se expuso, es necesario analizar de manera cuidadosa el contexto en el que sucede.

De esta manera, en el caso deben considerarse los siguientes hechos relevantes:

- 1) A la fecha en que se difundieron las publicaciones denunciadas, el proceso electoral local ordinario en Puebla ya había iniciado y se encontraba en el periodo de intercampañas;
- 2) Por lo menos, desde el 2 (dos) de febrero, la parte actora había manifestado su intención de contender por la presidencia municipal de Puebla como candidata de MORENA, por la vía de la elección consecutiva, y
- 3) De las publicaciones identificadas con los número 2, 3, 4, 5, 7, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110, es posible advertir que de manera destacada y preponderante se sobreexpone la imagen, el nombre y la voz de la parte actora, en que hacía alusión a distintas obras y programas realizados durante su gestión como presidenta municipal de Puebla, de modo tal que la promoción de dichos logros se asociaba más a su persona que al propio ayuntamiento.

En este sentido, como ya fue señalado, la parte actora se benefició al aparecer de manera destacada en diversas publicaciones en las que promocionaba su gestión como presidenta municipal de Puebla, ya que en estas se identifica su persona, su imagen, nombre y voz, colocándola en un contexto de una mayor exposición en los medios de comunicación, en este caso, medios electrónicos como Facebook y Twitter, factor que podía afectar el principio de equidad en la contienda al

sucedir dicha promoción personalizada en el marco de un proceso electoral en curso en que la parte actora pretendía contender como candidata y haber sucedido los actos denunciados en tiempos en que estaba vedada su realización para quienes buscaran una candidatura.

De esta forma, fue correcto que el Tribunal Local determinara que dichas publicaciones contenían equivalentes funcionales de llamamiento al voto y en consecuencia, tuviera acreditada la realización de actos anticipados de campaña.

Lo anterior, pues no se trata solo de la aparición del nombre, la voz y la imagen de la parte actora, sino que debe tomarse en cuenta el hecho de con anterioridad a la difusión de estas publicaciones ya había manifestado su intención de contender por la candidatura de MORENA a la presidencia municipal de Puebla por la vía de la elección consecutiva, aunado al contexto e integralidad de los mensajes que evidencian un posicionamiento deliberado de la entonces denunciada y ciertos mensajes o logros que podrían incidir en la contienda.

En efecto, en primer término, debe considerarse que se exalta de manera preponderante la figura de la parte actora lo que genera que se asocien los logros del ayuntamiento de Puebla directamente a su persona siendo que en el momento en el que se difundieron dichas publicaciones, la parte actora ya había manifestado públicamente su intención de contender por la presidencia municipal de Puebla como candidata de MORENA mediante la vía de la elección consecutiva.

Así, analizando de manera integral el contexto antes señalado, para esta Sala Regional es posible advertir que las publicaciones





denunciadas generan un mensaje que válidamente puede ser considerado como un equivalente al llamamiento al voto.

Lo anterior, pues el hecho de que la parte actora hubiera manifestado su intención de reelegirse como presidenta municipal de Puebla y que en las publicaciones denunciadas hiciera mención de logros de su administración, mostrando de manera preponderante su imagen, evidencia la finalidad de promocionar su posible candidatura para continuar en dicho cargo, posicionándose entre el electorado como una opción política en las elecciones respectivas.

Esto, pues los mensajes transmiten de manera clara la idea de que el gobierno realizado por ella está siendo efectivo, y alcanzando los logros y resultados mencionados en las publicaciones, lo que deja ver también el mensaje que la posiciona al indicar -aunque sea de manera velada- que convendría que continuara siendo la presidenta municipal de Puebla.

Por lo tanto, aunque el contenido de estas publicaciones no contenga un llamamiento expreso al voto, es evidente que las mismas generaron un posicionamiento indebido y sobreexposición electoral frente a la ciudadanía de cara a la elección respectiva; de ahí que, como concluyó el Tribunal Local, dichas publicaciones tienen equivalentes funcionales a un llamamiento al voto a su favor y, en consecuencia, sí constituyen actos anticipados de campaña; de lo ahí lo **infundado** de este agravio.

Ahora bien, lo **parcialmente fundado** radica en que no se puede llegar a la misma conclusión por lo que ve a las publicaciones

identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98.

De lo expuesto, es evidente que una de las premisas en las que el Tribunal Local y esta Sala Regional se basaron para considerar actualizada la comisión de actos anticipados de campaña, específicamente por lo que ve al anterior grupo de publicaciones denunciadas, es en el hecho de la acreditación de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

En este sentido, toda vez que esta Sala Regional concluyó que dichas publicaciones no constituían promoción personalizada y su difusión no podía considerarse como un uso indebido de recursos públicos, es evidente que su difusión no puede tomarse como un posicionamiento y exposición electoral de la parte actora frente a la ciudadanía, tampoco pueden actualizar un equivalente funcional de un llamamiento al voto en su favor.

De ahí que, contrario a lo determinado por el Tribunal Local, las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 9, 37, 56, 57, 78, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98, no puedan considerarse como actos anticipados de campaña, pues, en principio, no generan un beneficio a la parte actora respecto de sus aspiraciones políticas, como fue explicado al contestar los agravios relacionados con la comisión de actos anticipados de campaña; de ahí lo **parcialmente fundado** de este agravio.

En consecuencia, el estudio del resto de los agravios relacionados con la indebida determinación de promoción personalizada se realizará únicamente por lo que ve a las



publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 2, 3, 4, 5, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110.

### **Agravios contra la acreditación del elemento temporal**

Los agravios de la parte actora encaminados a desvirtuar la acreditación del elemento temporal de los actos anticipados de campaña, por parte del Tribunal Local son **infundados**.

Al respecto, la parte actora señala que fue incorrecto que el Tribunal Local tuviera por acreditado el elemento temporal de dicha falta, pues para ello únicamente consideró que los hechos denunciados ocurrieron antes del periodo de campaña, sin analizar la gravedad, su impacto y trascendencia o la probabilidad de poner en riesgo los principios de la materia electoral.

En este sentido, como fue expuesto, el elemento temporal para tener por acreditados los actos anticipados de campaña únicamente exige que se compruebe que los hechos denunciados se realizaron antes del inicio de las campañas electorales.

De esta manera, contrario a lo referido por la parte actora, para tener por acreditado el elemento temporal no era indispensable que el Tribunal Local analizara el impacto, trascendencia de las publicaciones o la probabilidad de poner en riesgo los principios de la materia electoral, pues bastaba con que comprobara que las publicaciones denunciadas se difundieran antes del inicio del periodo de campañas electorales.

En todo caso, el análisis de dichas cuestiones correspondería al estudio sobre la acreditación del elemento subjetivo, tal como se desprende de la jurisprudencia 4/2018, ya referida.

No obstante, como se contestó anteriormente, el Tribunal Local sí analizó el impacto y trascendencia de las publicaciones denunciadas, para lo cual tomó en cuenta los perfiles en los que fueron publicadas y el impacto de las redes sociales en el ámbito político.

Además, como se detalló en la síntesis de la resolución impugnada en este apartado, el Tribunal Local concluyó que al analizar en conjunto la promoción personalizada y el uso indebido de los recursos públicos, dichas publicaciones tuvieron un impacto en beneficio de la parte actora al momento de expresar abiertamente su intención de contender por la candidatura a la presidencia municipal en la vía de elección consecutiva, cuestión sobre la cual no expresa algún agravio.

Por lo que este agravio de la parte actora es **infundado**.

**Las manifestaciones estaban amparadas  
por su derecho de libertad de expresión**

Por lo que hace al agravio en que la parte actora manifiesta que fue incorrecto que el Tribunal Local tuviera por acreditados los actos anticipados de campaña, ya que las manifestaciones realizadas en las publicaciones denunciadas estaban amparadas por su derecho de libertad de expresión, de conformidad con la jurisprudencia 11/2008, mencionada, para este órgano jurisdiccional es **infundado**.



Si bien es cierto la jurisprudencia refiere que la libertad de expresión en el contexto político debe tener un mayor margen de tolerancia sobre las opiniones que tengan por objeto la formación de una opinión pública libre, también refiere que el derecho de libertad de expresión no es absoluto, sino que encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, **orden público** o salud pública.

En ese sentido, debe entenderse que uno de los límites a la libertad de expresión que se ha reconocido en la normativa electoral es que la manifestación de las ideas tenga por objeto constituir actos anticipados de campaña, pues con ello busca proteger el principio de equidad en la contienda electoral a fin de preservar una igualdad entre las partes que compiten por los cargos de elección popular y con ello garantizar la integridad del proceso electivo.

Al respecto, esta Sala Regional concluyó que las publicaciones denunciadas constituyen actos anticipados de campaña, pues en las mismas se advierte un posicionamiento indebido y exposición electoral de la parte actora frente a la ciudadanía, por lo que tienen equivalentes funcionales a un llamamiento al voto a su favor y, en consecuencia, son actos anticipados de campaña, además de que también actualizan una promoción personalizada.

De ahí, contrario a lo que sostiene la parte actora, dichas manifestaciones no pueden ser consideradas como un ejercicio legítimo de su derecho de libertad de expresión, toda vez que las mismas constituyen una infracción a la normativa electoral y con ellas generó un desequilibrio en el proceso electoral que

vulneró el principio de equidad en la contienda, por ello es que este agravio es **infundado**.

\* \* \*

Finalmente, a pesar de que se llegó a la conclusión de que únicamente se acreditaron las infracciones denunciadas por lo que ve a las publicaciones identificadas en la resolución impugnada con los números 2, 3, 4, 5, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110, es innecesario ordenar al Tribunal Local que reindividualice la sanción que impuso a la parte actora, pues la amonestación pública -de conformidad con el artículo 398-II del Código Local- es la penalidad mínima de las contempladas en el catálogo de sanciones de las que pudo haberle impuesto.

Al haber resultado parcialmente fundados, infundados e inoperantes los agravios de la parte actora, lo procedente es modificar la resolución impugnada para los siguientes efectos.

#### **CUARTA. Efectos**

En consecuencia, de conformidad con lo razonado, lo procedente es **modificar** la resolución impugnada, en los siguientes términos:

- a. **modificar** la resolución impugnada por lo que ve al análisis de la acreditación de la **promoción personalizada** y los **actos anticipados de campaña**, a fin de que prevalezca el estudio de esta Sala Regional en que concluyó que dichas infracciones **únicamente se actualizan** por lo que ve a las publicaciones identificadas en la resolución con los números **2, 3, 4, 5, 7, 16, 21, 29, 44, 82, 109 y 110**.
- b. **quedan firmes** las consideraciones del Tribunal Local respecto a que las publicaciones difundidas en las cuentas de Facebook y Twitter de las que la parte actora es titular



constituyen un **uso indebido de recursos públicos**, así como el resto de las cuestiones que no fueron controvertidas.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

### RESUELVE:

**ÚNICO. Modificar** la resolución impugnada en los términos precisados en esta sentencia.

**Notificar** por **correo electrónico** a la parte actora, a la parte tercera interesada, al Tribunal Local y al IEEP; por **oficio** al Órgano Interno de Control del ayuntamiento de Puebla, con la precisión que se solicita el auxilio del Tribunal Local para que notifique a dicho órgano 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, 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 que 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.